Качество политического представительства в современной России

Экспертный доклад
под редакцией Григория Юдина



ЗЕМСКИЙ СЪЕЗД 2021

Оглавление





Юлия Галямина

Реформа политического представительства

«Вы нас даже не представляете!» Этот лозунг появился зимой 2011/12 гг., когда жители больших городов вышли на улицы и заявили, что «выбранные» — во многом за счет массовых фальсификаций — депутаты Государственной думы не являются их представителями и не отражают их интересы.

С тех пор ситуация с политическим представительством в России не улучшилась, а, пожалуй, ухудшилась.

В результате поправок в Конституцию, против которых я активно выступала, мы потеряли надежду на сменяемость президента, а он получил еще больше полномочий. Теперь один-единственный человек представляет много миллионов россиян по гораздо большему количеству вопросов. При этом его идеологические воззрения и политические интересы по определению не могут совпадать с воззрениями и интересами всех россиян.

Расширилась практика недопуска на выборы кандидатов и лишения независимых депутатов мандатов (я лично была не допущена на выборы в МГД, а недавно лишилась мандата муниципального депутата).

В публичной сфере стали вопиющими ограничения на свободу собраний и свободу слова.

Созданы новые условия для фальсификаций: трехдневное голосование и ограничение наблюдений за выборами.

Перечислять можно долго. О большинстве недостатков в системе политического представительства вы узнаете из доклада, который держите в руках.

Однако цель доклада — не вогнать вас в тоску, рассказав, как все плохо. Есть и хорошие новости.

Первая: наши эксперты знают, что нужно изменить, чтобы добиться справедливого и адекватного представительства. И у нас есть возможность использовать эти знания как основу для актуальной политической программы.

Вторая: запрос на представительство растет. Это я замечаю в своей ежедневной практике как депутат. Люди не видят тех политиков, которые могли бы защищать их самые разнообразные интересы — от тех, что внутри двора, и до международных.

И третья: мы можем уже сейчас менять систему, используя и расширяя этот запрос. Как? Ответ — в нашем докладе.



Григорий Юдин

Предисловие

Этот доклад выходит в свет в условиях резкого ужесточения репрессий и сокращения возможностей для политического действия в России. Его подготовка началась в иной ситуации, однако развитие событий не стало для нас неожиданностью. Мы исходили из того, что выводы и рекомендации доклада должны дать важную информацию в агрессивной среде.

В основании множества опасных тенденций лежит кризис политического представительства в стране. Требование быть представленным (репрезентированным) — неотъемлемая черта современной политики: все мы хотим, чтобы наш голос был услышан и принимался во внимание при определении судьбы страны, нашей общей судьбы. Когда лично наши интересы учитываются, а чьи-то чужие нет, легко закрыть на это глаза. Но чем сильнее разрыв между теми, кто представлен, и теми, кто в тени, тем жестче становится конфликт, не находящий выхода в институтах репрезентации. Сверхконцентрация власти, несменяемость элит, резкая поляризация общества, раскалывающая семьи, рост политического насилия — все это становится возможным потому, что органы власти не представляют общество. Репрессии — способ сдержать нарастающий разрыв представительства в условиях, когда элиты боятся дать голос непредставленным.

Возможно, главное следствие искаженного представительства связано с тем, что о нем не знают. Политическая репрезентация — не только способ управления государством, но и способ узнать, из кого состоит твоя страна и какие настроения в ней преобладают. Тот, кто неверно оценил соотношение сил, приходит к неверному пониманию собственных шансов, отказывается от потенциально эффективных действий и в конечном счете впадает в депрессию. Это знакомо всем обществам, которые имели длительный опыт отсутствия голоса у значительных групп граждан. Поэтому первая задача доклада — оценить масштабы и направления разрыва представительства. Насколько далеки сейчас действующие органы власти от реальных общественных запросов и настроений? Какие именно классы и категории не получают адекватного представительства в политической системе? Кто становится жертвой сломанной системы представительства?

Следующий вопрос: как получается, что непредставленность систематически воспроизводится и увеличивается? Порой кажется, что этого легко можно избежать, что только лень и беззаботность удерживают людей от того, чтобы, к примеру, пойти проголосовать или учредить собственную партию. Этот доклад показывает, что дефицит представительства сознательно создается правящей группой с помощью целой системы мер, которые действуют на разных уровнях политической системы. Что это за меры? Как можно изменением правил лишить политического представительства огромные классы граждан?

По мере того как запрос на представительство возрастает, а формальные каналы работают все хуже, нерепрезентированные части общества вырабатывают свой ответ. С одной стороны, они учатся координироваться, чтобы обходить ухищрения, направленные на снижение представительства (наиболее очевидный пример — консолидированное тактическое голосование за «второго худшего»

кандидата и превращение выборов в референдум о доверии правящей партии). С другой стороны, в последние годы мы видим бурный расцвет новых, креативных форм представительства — от краудфандинга до создания новых медиа, благодаря которым огромное влияние приобретают знаменитости. Какие из этих форм наиболее эффективны? Могут ли они заместить формальные каналы или создать давление, которое позволит переломить ситуацию в области представительства? Каковы основные тенденции и чего можно ожидать от этих инновационных инструментов репрезентации? Наконец, какие из всего этого можно сделать практические выводы? Как можно повысить качество политического представительства — вернуть голос тем, кто его сегодня несправедливо лишен? Этот вопрос распадается на два сюжета.

Во-первых, как организовать систему, чтобы уровень представительства вырос? В этом докладе содержится целый ряд конкретных и предельно простых предложений, которые позволят быстро, легко и эффективно дать непредставленную политическую репрезентацию. Каждый, кто спрашивает себя, как сделать Россию более справедливой, может взять их на вооружение. Важно, что многие из них потребуют всего лишь радикального упрощения политической системы: отмены множества запретов, ограничений, угроз, барьеров, единственный смысл которых — не дать голоса тем, кто его настоятельно требует. Даже если просто вычеркнуть все эти искусственные препятствия, наша страна сразу станет гораздо более равноправной и справедливой.

Во-вторых, как можно действовать тем, кто желает перемен? Правящая элита не заинтересована в том, чтобы сделать представительство более справедливым. Однако это в интересах других парламентских партий, гражданских и политических движений, местных и профессиональных сообществ, волонтеров и, наконец, обычных граждан — всех, кто брошен и забыт просто потому, что он безразличен правящей верхушке. Все они обладают ограниченными ресурсами, которые нужно правильно распределить. Этот доклад поможет им сформулировать приоритеты и далее поддерживать те тенденции, которые способны дать результат.

Провал представительства имеет множество измерений. Некоторые из них очевидны — например, то, что партия «Единая Россия» при рейтинге 29% имеет конституционное большинство в Государственной думе ФС РФ. Другие становятся заметны лишь в критический момент — как разрыв между политико-правовыми взглядами членов Конституционного суда РФ и российского юридического сообщества. Значительная часть доклада посвящена выборам, однако мы сознательно анализируем целый ряд институтов представительства — от высших ветвей судебной власти до медиа (публичной сферы). Хотя выборы остаются важным институтом представительства в современных обществах, сводить к ним всю политическую жизнь опасно. Не на выборах люди объединяются, находят общие интересы и учатся их выражать, так что успех на выборах невозможен без развития других форм репрезентации. Россия дает этому отличную иллюстрацию: резкое ограничение возможностей выборов приводит к тому, что общество изобретает множество других способов и технологий для формулирования и отстаивания своих интересов. Эти способы зачастую не могут заменить формальные каналы репрезентации, но меняют настроения и взгляды.

Россия — не единственная страна, испытывающая проблемы представительства. Кризис политической репрезентации, разочарование в политике, снижение гражданского участия стали важным вызовом для множества стран мира. При этом у российского дефицита репрезентации есть как количественные, так и качественные особенности, о них можно узнать из этого доклада. Мы категорически отказываемся считать, что если в других странах жизнь не безоблачна, то у нас можно все оставить как есть: необходимость дать людям голос обусловлена не слепым копированием чужой политики, а реальным запросом внутри нашей собственной страны. Что же касается опыта изучения провалов репрезентации в других странах, то он дает фундамент для диагностики российской ситуации и выработки решений: этот доклад опирается на ряд самых современных исследований представительства.

***

Доклад начинается с того, какие социальные классы и группы сегодня лишены представительства: Кирилл Рогов проводит детальный анализ выборов в Госдуму 2016 г. и дает ориентир для подготовки к парламентским выборам 2021 г.

Александр Кынев, Аркадий Любарев и Андрей Бузин подробно разбирают российскую избирательную систему, показывая, как настройки системы последовательно и радикально искажают представительство, и предлагая конкретные и подробные меры для реформирования ситуации.

Об искажениях представительства в России вообще говорится недостаточно — но ситуация на уровне местного самоуправления замалчивается совсем. Виталий Черников показывает, что система местной власти выстроена так, что крайне слабо репрезентирует интересы местных сообществ. Это тем заметнее, чем сильнее становятся сами местные сообщества — процесс, который в последние годы фиксируется разнообразными исследованиями.

Провал представительства в Конституционном суде анализирует Роман Бевзенко. Эта тема до сих пор, в принципе, практически не обсуждалась, однако после решений 2020 г. время для нее, без-

условно, пришло. Привычные рассуждения о том, что КС занимается исключительно правовыми вопросами, очевидно, не соответствуют реальности, в которой судьи дают предельно односторонние интерпретации Основного закона. В статье ставится вопрос о том, что с этим делать и как преодолеть пропасть между главным судом страны и юридической корпорацией.

Публичная сфера остается важной зоной репрезентации уже несколько веков, но когда падает доверие к формальным институтам представительства, ее значение дополнительно растет. Когда в парламентах царят духота и уныние, политическая борьба переходит в медиа, социальные сети и коллективные чаты. Никита Савин показывает, как на глазах меняются политические функции медиа и возникают новые форматы.

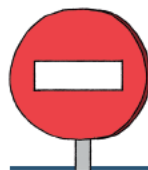
Впрочем, изобретательность общества не ограничивается публичной сферой. Лишенные политического представительства отстаивают свое право на него, используя для массового коллективного действия другие площадки, от улиц до онлайн-кошельков. Элла Панеях фиксирует наиболее эффективные инновации в представительстве и выделяет ключевые тенденции — какие методы в ближайшее время будут помогать обходить ограничения, создаваемые государством.

Ситуация с политическим представительством в России неоднозначна. С одной стороны, избранные органы власти представляют все более узкие интересы. С другой стороны, правящая группа вынуждена вводить все новые барьеры для репрезентации — из-за того, что запрос на представительство растет. Разрыв между повесткой медиа и соотношением сил в органах власти становится кричащим. Все труднее сдерживать напор требующих голоса, жизнь заставляет их быть изобретательней и упорней. Для них возрастают риски, но вместе с тем открываются новые возможности. Кризис представительства углубляется, и в скором времени он должен будет найти разрешение.

В России на всех уровнях власти не имеют адекватного представительства более молодые, активные и неконсервативно настроенные граждане. Их доля в структуре населения намного выше доли их представителей в органах власти

> Искажение предпочтений и искажение представительства определенных групп — это сознательная стратегия и сущностная характеристика политического режима.

> Искажение представительства на выборах достигается с помощью четырех механизмов:



1. Ограничение на допуск кандидатов на выборы

- Сотни тысяч граждан лишены права избираться (пассивного избирательного права) из-за наличия: вида на жительство за рубежом; давно снятой/погашенной судимости по 50 статьям УК РФ (в том числе по «экономическим»); счетов в иностранных банках.
- Законодательная отмена избирательного залога приводит к массовым отказам в регистрации кандидатов по подписям.



2. Фальсификации, искажающие картину реальных предпочтений избирателей

- В России одновременно существуют три типа региональных электоральных режимов:
  - крупные города, пограничные регионы и регионы с большой долей городского населения (Россия-1),
  - средняя зона (Россия-2),
  - «электоральные султанаты» (Россия-3).
- За счет административного ресурса Россия-3 чудовищно перепредставлена: в ней живут только 11 % граждан с правом голоса, но она в 2016 г. дала 28 % от всех голосов, полученных правящей партией «Единая Россия» на выборах в Госдуму. В России-1 проживает 47 % избирателей, но она дает ЕР только 27 % ее голосов.









3. Избиратели имеют неверные представления о политических предпочтения в обществе

- В выборах активно участвуют сверхлояльные группы: (1) люди с высоким доходом; (2) граждане старших возрастов, пенсионеры и не пользующиеся интернетом. Наименее склонны голосовать: (1) наиболее активные граждане (молодые поколения, жители Москвы и предприниматели); (2) слабо информированные и слабо вовлеченные группы (домохозяйки, неработающие и рабочие).
- По идеологическим ориентациям наиболее мобилизованы на участие в выборах — (1) государственники-центристы; (2) коммунисты, наименее (1) — те, кто не имеет определенных взглядов; (2) социал-демократы и либералы.
- Самая высокая готовность голосовать — среди тех, кто наиболее решительно высказывается против изменений, а среди тех, кто наиболее решительно выступает за перемены, — самая низкая.

4. Знание о фальсификациях оказывает демотивирующий эффект

- Готовность голосовать связана с верой в честность выборов: пять лет назад намеренные голосовать, считали выборы «преимущественно честными» (около 60%), а среди тех, кто не был намерен голосовать, почти те же 60% считали выборы «грязными».
- Несменяемость главы государства снижает значимость парламента и сокращает у сторонников перемен мотивацию голосовать и участвовать в политической жизни.

Как настройки системы мешают адекватному представительству?

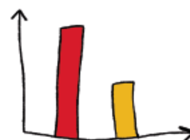
Политическая система содержит встроенные ограничения, которые делают адекватное представительство невозможным и приводят к искусственному доминированию одной партии



1. Отсутствие прямых выборов

- В России осталось лишь 7 региональных центров, где глава администрации избирается на прямых выборах — города возглавляют не избираемые и не подотчетные гражданам лица.
- Сегодня гражданами избираются 75 из 85 глав региональных администраций, в 10 регионах они избираются парламентами — при этом возможность баллотироваться резко ограничена муниципальным фильтром.
- Верхняя палата парламента (Совет Федерации) не избирается на прямых выборах и не подотчетна гражданам.





2. Непропорциональное представительство регионов

- На выборах Госдумы 2016 г. регионы с аномально высокой явкой (основная их часть представляет Россию-3) получили 25 дополнительных мест.
- Представленность избирателей неравномерна в разных округах: самый большой избирательный округ в 23 раза больше, чем самый малый. На Чукотке 1 депутат Госдумы приходится на 35 тыс. избирателей, а в Астраханской области — на 747 тыс. избирателей.
- Москва и Московская область имеют на 11 депутатов Госдумы меньше, чем заслуживают по численности населения, а национальные республики Приволжского федерального округа — на 8 депутатов больше.



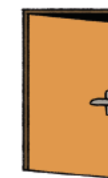
3. Манипуляции с партийной системой

- Большинство региональных парламентов установили самую низкую допустимую долю депутатов, избираемых по партийным спискам, — 25 %. В Москве установлена полностью мажоритарная система выборов в Мосгордуму.
- Благодаря мажоритарной системе «Единая Россия» в 2020 г. получила 100 % мандатов при 57 % голосов на выборах в Совет депутатов Владимира, а также 88 % мандатов при 37 % голосов на выборах в Думу Костромы.
- Проходной барьер и избирательная система меняются в зависимости от рейтинга правящей партии. Если бы на выборах в Государственную думу 2016 г. сохранялась полностью пропорциональная система, «Единая Россия» получила бы на 67 мест меньше.
- В последние годы идет сокращение числа политических партий, имеющих право участвовать в выборах: с 75 в 2016 г. до 41 в 2020 г. В выборах в Госдуму 2016 г. участвовали только 7 партий, из них в парламент прошли только 4.
- Создание новых партий предельно затруднено, а требования для сохранения статуса зарегистрированной партии запретительно высоки.

Система местного самоуправления ориентирована на интересы правящей бюрократии и не позволяет представлять интересы местных сообществ







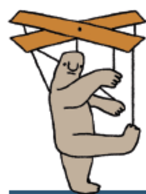
1. Местные депутаты не представляют большинство граждан

- В ходе реформ местной власти число депутатов местных представительных органов сократилось на порядок. В Екатеринбурге один местный депутат приходится на 46 тыс. горожан. В небольших муниципальных образованиях на одного депутата в среднем приходится до 4 тыс. избирателей, в более крупных муниципальных образованиях — от 6 тыс. избирателей.
- На мажоритарных выборах в средних и крупных муниципальных образованиях побеждают преимущественно бюджетники, прямо поддерживаемые административным ресурсом, и предприниматели, а порой — представители криминального бизнеса.
- Для избирателей важнее получить на местных выборах депутата, представляющего в первую очередь не интересы той или иной партии, а их персональные и территориальные интересы. Однако в составе депутатского корпуса муниципальных образований оказываются представленными интересы двух-трех узких социальных групп.
- В крупном российском городе на выборах по одномандатным округам типичный победитель — кандидат, получивший в среднем 10–12% голосов от общего числа избирателей округа.

2. Местные сообщества лишены возможностей репрезентации

- В правовой системе Российской Федерации «местное сообщество» отсутствует как субъект права.
- Глава администрации (сити-менеджер) в силу положений федерального закона не подотчетен местному сообществу.
- Представительство интересов граждан на местном уровне осознанно снижается: создаются муниципальные и городские округа с включением в их состав десятков поселений, в которых упраздняются самостоятельные органы самоуправления.

Конституционный суд призван выполнять в России функцию политического арбитра, интерпретирующего Конституцию — однако на деле превращается в закрытую касту, не представляет позиции юридического сообщества и не отражает ценности и мировоззрения, существующие в российском обществе







1. Закрытость и зависимость суда

- Отечественная система правосудия дешевая и относительно быстрая (21-е место по «Обеспечению исполнения контрактов» в рейтинге Doing Business), но лишена независимости от исполнительной власти.
- Судейский корпус превратился в замкнутую касту юристов, отрезанную от юридического сообщества. Тон здесь задает Верховный суд, однако к нему приближается и Конституционный.
- Судьи КС ограничены в праве на публикацию особого мнения, что в значительной степени лишает особое мнение смысла.
- В России отсутствуют какие-либо авторитетные объединения юристов, к которым судьи-докладчики КС могли бы обращаться как к экспертам. В 2021 г. исчезла возможность официального представления инициативных заключений «друзей суда», что дополнительно изолировало КС от судейской корпорации.
- Запросы судей в государственные организации приводят к тому, что организация доводит до КС не позицию ученого-юриста, а официальную позицию организации, которая будет благоприятна для государства.

2. Отсутствие механизмов контроля политического представительства в КС

- Разрешение подавляющего большинства проблем, связанных с толкованием положений Конституции, зависит от того, какие взгляды по базовым вопросам существования современного общества и его политической системы имеет судья.
- Механизм набора юристов в состав судей Конституционного суда в настоящее время в России совершенно не формализован, не публичен и определяется исключительно субъективными взглядами президента страны. Дискуссии при номинации судей вообще не затрагивают их правовых взглядов. В условии несменяемости президента все судьи КС оказываются лояльными действующему президенту.

Граждане и сообщества, разочарованные в традиционных каналах представительства, выражают свои интересы, создавая новые формы представительства в публичной сфере. Новые медиа превращаются в площадку реальной политической борьбы



1. Снижение политического участия и закат старых медиа

- В России, как и во многих других странах, происходит снижение уровня политического участия и интереса к политической жизни, а также уровня политической осведомленности.
- Из-за ограничений на свободу собраний и свободу слова сдерживается развитие масс-медиа, гражданского активизма, пространств для ценностных дискуссий.
- Телевидение уже не обладает монополией на установление повестки дня: с 2011 до 2021 г. доля узнающих новости по ТВ снизилась с 92 % до 63 %, доля использующих новостные сайты в интернете выросла с 20 % до 45 %, форумов, использующих блоги и социальные сети, — поднялась с 7 % до 23 %.
- Уровень доверия к теленовостям снизился примерно на 20 % только за последние шесть лет (с 63 % в 2015 г. до 42 % в 2021 г.). В то же время усиливается доверие к информации из социальных сетей и интернет-изданий (если в 2015 г. им доверяли соответственно 4 % и 15 % граждан, то в 2021 г. эти доли составили уже 13 % и 23 %).



2. Новые институты представительства и новые публичные сферы

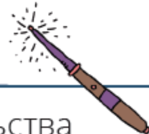
- В условиях кризиса формальных институтов представительства возрастает роль «неизбранных представителей» в лице блогеров, селебрити, лидеров общественного мнения – за них борются правящие политики (Владимир Путин, «Единая Россия») и оппозиция (Алексей Навальный). Если раньше лидеры мнений встраивались в партийную систему, то сегодня они все больше сами претендуют на роль политических лидеров.
- Альтернативная публичная сфера (социальные сети, новые медиа, независимая расследовательская журналистика) вытесняет телевидение и государственные медиа, которые неспособны отразить запросы непредставленных групп.
- В России быстро развиваются предполитические публичные сферы (родительские чаты, соседские чаты, группы по интересам). Политическое обсуждение не является их главной целью, но регулярно возникает в них и создает политический потенциал.
- Результатом распространения предполитических публичных сфер является рост межличностного доверия, укрепление слабых связей, а также развитие культуры дискуссии и обмена мнениями,
- Усиливается запрос на описательный принцип представительства: граждане хотят, чтобы их представители отражали социальную структуру общества. Российская система политического представительства на сегодняшний день не отвечает этим ожиданиям.

Подавление традиционных форм представительства приводит к быстрому развитию альтернативных форм самоорганизации. Они привлекают все большее число участников, финансовых и прочих ресурсов, а также способствуют укреплению солидарности непредставленных групп



1. Новые противоречия и устаревшая система

- Новые формы репрезентации в России возникают из-за того, что появляются новые оси идеологических разногласий, рождаются новые технологические возможности для самоорганизации и параллельно искусственно сокращается формальная политическая сфера.
- 42 % россиян утверждают, что ни одна из существующих партий их не представляет, лишь 23 % считают, что их представляет «Единая Россия».



2. Эффект новых форм представительства

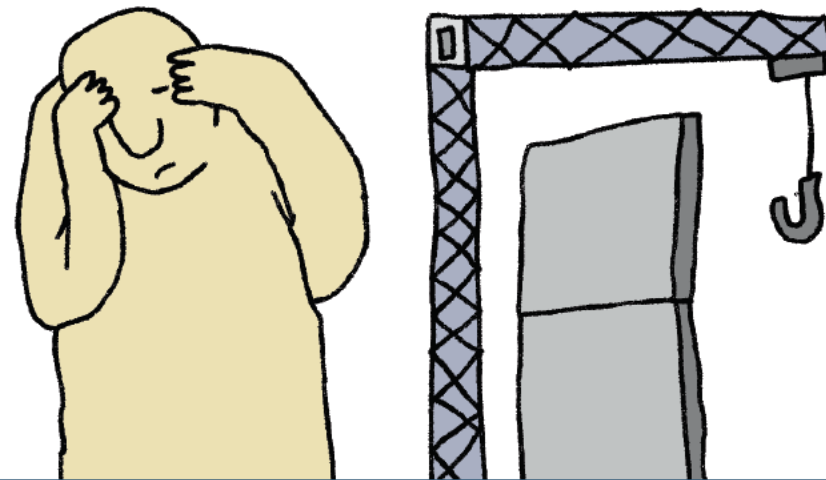
- Основные задачи, которые решают новые формы репрезентации — публично заявить позицию, дать сторонникам возможность «пересчитаться» и познакомиться с единомышленниками.
- Открытые письма от профессиональных корпораций впервые за долгое время дали голос профсообществам и способствуют росту солидарности в них.
- Быстро растет объем краудфандинга общественных и политических проектов: в условиях высокой цены участия в уличных акциях и недоверия к выборам перечисление денег становится для непредставленных способом выразить свои проблемы и интересы.
- Происходит взрывной рост участия в благотворительности: в течение 2020 г. трое из четырех горожан — пользователей интернета — хотя бы один раз помогали благотворительной организации.
- Волонтерские проекты повышают открытость закрытых учреждений и систем, давая представительство тем, кто не виден для общества.
- Вирусные кампании в социальных сетях существенно влияют на политическую повестку и помещают в зону общественного внимания находившиеся в тени темы.



3. Борьба на новом поле

- Элиты осознали политическую значимость «неполитических» ассоциаций и движений и оказывают сопротивление их развитию в публичном поле. Мы наблюдаем гонку, в которой общество все время предлагает инновационные формы репрезентации.
- Конкуренция за «лайки» и репосты в социальных сетях увеличивается — политическое значение миллионных цифр может быть больше роли формальных представительных органов.
- Хотя эффективность уличных манифестаций, петиций и открытых писем снижается под воздействием репрессий, в то же время их масштаб и продолжительность ставят рекорды, что свидетельствует о растущем запросе на репрезентацию.
- Стратегия коллективного выхода из организаций в ответ на репрессии позволяет привлекать внимание к проблемам целых отраслей и делает выходящих представителями интересов этих отраслей.

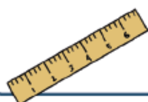
Существующая политическая система не представляет распространенные в России взгляды, интересы множества сообществ, широких групп, больших партий. Чем дальше, тем сильнее она отражает преимущественно интересы бюрократии — в то время как соотношение позиций в обществе меняется не в пользу бюрократии. Все лишенные адекватного представительства заинтересованы в том, чтобы его получить. Это может стать основой для конкретных законодательных инициатив, общественных проектов и согласованных действий самых разных сил





1. Устранить лишние ограничения на выборах

- Отменить большинство ограничений на право быть избранным — это позволит избежать уголовного преследования популярных политиков.
- Ввести регистрацию кандидатов с помощью избирательного залога — это позволит вернуть на выборы конкуренцию и дать политическое представительство более молодым и активным группам граждан.
- Обеспечить гражданам реальное право участия в политической деятельности в личном качестве, без вступления в партии.
- Снизить проходной барьер на выборах в Государственную думу до 3%, на региональных выборах— до 4%.



2. Ввести справедливое распределение мест между регионами

- Изменить систему выборов в Государственную думу — перейти к смешанной связанной системе (у каждого избирателя два голоса в многомандатном округе) либо увеличить число депутатов в парламенте.
- Перераспределить места между регионами — это обеспечит адекватное представительство крупным городам и индустриальным центрам.



3. Вернуть прямое влияние граждан на политический процесс

- Изменить конституционную модель: сократить полномочия президента и усилить роль парламента, гарантировать сменяемость верховной власти — это позволит создать для граждан стимулы к политическому участию.
- Перейти к прямым выборам членов Совета Федерации; половина состава верхней палаты должна меняться каждые три года.
- Радикально упростить регистрацию партий.
- Создать возможности для существования различных избирательных систем в разных регионах и на разных уровнях власти — это позволит отразить разнообразие нашей большой страны.



4. Дать местным сообществам власть на уровне местного самоуправления

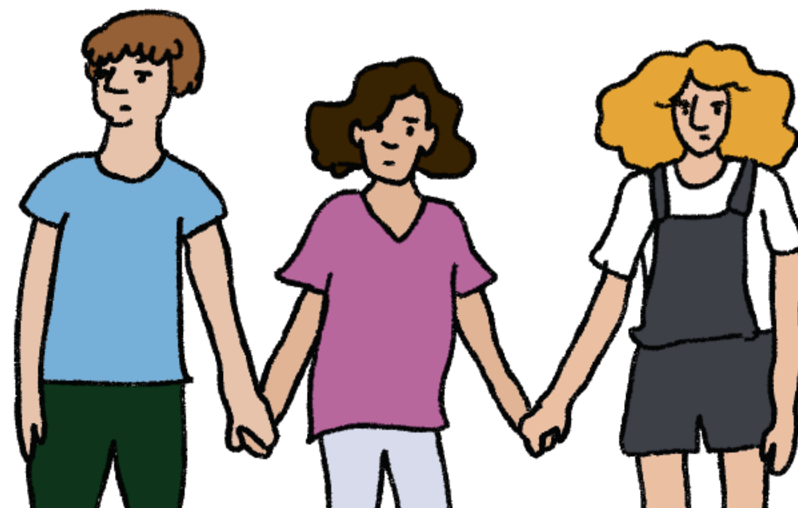
- Закрепить в качестве базового уровня местного самоуправления «местное сообщество» — коллектив граждан, проживающих на ограниченной территории (в городском, сельском поселении), идентифицирующих себя с местом своего проживания, осознающих наличие общих традиций и интересов, отделяющих их местное сообщество от других местных сообществ по тем или иным признакам уникальности.
- Привести систему выборного представительства в местном самоуправлении в соответствие с размером и типом территорий (большие городские сообщества, средние городские сообщества, компактные сельские сообщества и небольшие сельские сообщества).
- Вернуть гражданам право прямо или косвенно участвовать в выборах реального главы города (выборы мэра из числа депутатов или прямые выборы абсолютным большинством).



5. Создать представительство на уровне Конституционного суда

- Ввести в процедуру отбора судей Конституционного суда принцип репрезентации различных интерпретаций Конституции и существующих в обществе мировоззрений.
- Ввести в процедуру слушаний в парламенте содержательное обсуждение политико-правовых позиций кандидатов КС.
- Расширить способы связи между судьями КС и юридической корпорацией — вернуть институт «друзей суда» и ввести другие формы регулярной коммуникации.

 Что делать прямо сейчас?



- Формировать коалиции между разными группами, заинтересованными в расширении репрезентации, — местными сообществами, гражданскими движениями, парламентскими и непарламентскими партиями, профессиональными сообществами.
- Организовать движение за отмену муниципального фильтра, возвращение прямых или косвенных выборов мэров, введение избирательного залога — эти меры пользуются поддержкой у большинства или значительной части населения и многих непредставленных игроков.
- Бороться за сокращение масштабов фальсификаций, прежде всего, на территории России-3 («электоральных султанатов»).
- Создавать стимулы для привлечения непредставленных категорий на выборы — в первую очередь молодых и активных групп в крупных городах (с помощью тактического голосования и вовлекающих кампаний).
- Развивать инклюзивный подход — граждане не просто выбирают из списка кандидатов, но сами участвуют в разных формах политической жизни, активно включаются в кампании, обретают чувство представленности и навыки самоуправления.
- Предлагать новым требующим представительства группам (женщины, молодые, семьи) роль в широких гражданских движениях.
- Переходить к описательному принципу представительства: представители должны быть похожи на представляемых, репрезентировать структуру общества.
- Развивать «предполитические» сферы представительства, не имеющие прямого отношения к политике, но вырабатывающие доверие, культуру дискуссий и солидарность.
- Привлекать знаменитостей к участию в политической репрезентации.
- Проводить эксперименты с новыми моделями репрезентаций, основанными на выборе в совещательные органы по жребию.
- Способствовать формированию профессиональных сообществ (в том числе юридического сообщества).
- Создавать площадки, на которых непредставленные с помощью простых действий могут заявлять свои интересы и позиции, видеть свою многочисленность, формировать связи.
- Поддерживать инициативы, направленные на публичное представление тем и учреждений, которые скрыты от общества.
- Создавать формы представительства, которые сочетают видимость и доступность к присоединению, но при этом обеспечивают относительную анонимность и распределенную ответственность.
- Выстраивать публичные кампании в расчете на долгосрочность.
- Строить сетевые формы организации и дополнять иерархии сетями.

Кирилл Рогов

Кто остается за бортом?

Характер политического режима и механизмы искажения представительства

Политический режим, существовавший в России в 2007–2019 гг., в целом укладывался в стандарты умеренных (относительно мягких, конкурентных) **электоральных авторитаризмов.**

В режимах **авторитарной гегемонии** бюллетени, в сущности, не считают, а доминирование правителя и его партии выглядит практически абсолютным: официально они получают от 80 до 100 % голосов.

Выборы в условиях **электорального авторитаризма** также не служат целям электоральной конкуренции, однако объем искажений и фальсификаций все же ограничен, поэтому итоги голосования в определенной степени зависят от уровня мобилизации тех или иных социальных групп.

В большинстве регионов России (за исключением так называемых электоральных султанатов) бюллетени считают, хотя и с существенными манипуляциями[1].

В целом российские выборы представляют собой смешение электоральных процедур (подсчет реально поданных бюллетеней) и административных манипуляций, искажающих картину реального распределения предпочтений.

[1] Зависимость результата от реальных настроений избирателей в какой-то степени сохраняется. Порой это приводит к «эффектам опрокидывания»: внезапно протестная электоральная мобилизация превосходит уровень фальсификаций, и результат оказывается неудовлетворительным для режима. Такое случилось на думских выборах 2011 г. и на нескольких региональных голосованиях (например, на выборах губернатора Хабаровского края в 2018 г.). В обоих случаях «опрокидывающий результат» был следствием протестной мобилизации, которой правящая группа не ожидала.

Можно говорить об **искажении представительства** в России. Оно достигается при помощи нескольких взаимосвязанных механизмов.

1. Ограничение допуска кандидатов на выборы. Позволяет не только отсечь неугодных и оппозиционных кандидатов от возможного попадания в представительные органы, но и исключить нежелательные политические повестки. Их отсутствие в меню демобилизует соответствующие им контингенты, снижает стимулы их участия в выборах или провоцирует полный отказ от участия.

2. Фальсификации, искажающие картину реальных предпочтений. Увеличивают число голосов, которые якобы поданы за административно поддерживаемые партии и кандидатов, и сокращают долю голосов, поданных реальными избирателями за другие партии и других кандидатов.

3. Искаженное представление избирателей о распределении общественных предпочтений. Среди граждан есть более и менее информированные о фальсификациях. У менее информированных искаженные официальные результаты создают впечатление, что правитель или его партия уверенно доминируют. У них возникает ложная картина общественных предпочтений. В результате они корректируют собственные предпочтения, подстраиваясь под «подавляющее большинство», либо вовсе отказываются от участия в выборах.

4. Демотивирующий эффект знания о фальсификациях. Осведомленность также становится отрицательным стимулом для участия в выборах: какой смысл участвовать, если «все равно нарисуют»?

Совокупный эффект этих механизмов дает существенное смещение в итогах голосования. **Это ведет к перепредставленности одних групп избирателей и недопредставленности других.** На примере думских выборов 2016 г. рассмотрим подробнее, как происходит фактическое искажение представительства.

Фальсификации как механизм искажения представительства

Проследим, как происходит искажение представительства и перераспределение мест в парламенте от одних групп в пользу других. Для этого отметим неоднородность региональных политических культур в России. Фактически здесь одновременно существуют **три типа региональных электоральных режимов.**

> На одном полюсе находятся так называемые **электоральные султанаты (условно Россия-3).** В эту группу входят автономные республики и некоторые области России. Итоги голосования здесь раз за разом демонстрируют полную гегемонию правителя и его партии: от 75 до 98 % голосов. Это традиционалистские анклавы: общество не рассматривает выборы как механизм политического участия, а администрация представляет их как ритуал лояльности. Не происходит протестной мобилизации, отсутствуют независимые наблюдатели, а бюллетени практически не считают, так как любой объявленный результат некому оспорить.

> На другом полюсе — **крупные города, пограничные регионы и регионы с большой долей городского населения (Россия-1).** Здесь предпочтения избирателей имеют значение, а фальсификации ограничены, поскольку есть наблюдатели, оппозиция и общественные организации, а также нишевые независимые СМИ. Соответственно, имеется и потенциал для протестной мобилизации.

> Между этими территориями существует еще **средняя зона (Россия-2),** сочетающая в себе элементы

первой (традиционалистской) и второй (плюралистической) политических культур. Периферия этой зоны обширна и сохраняет многие консервативные черты, а продвинутое ядро тянется к стандартам России-1, но уступает ей в численности.

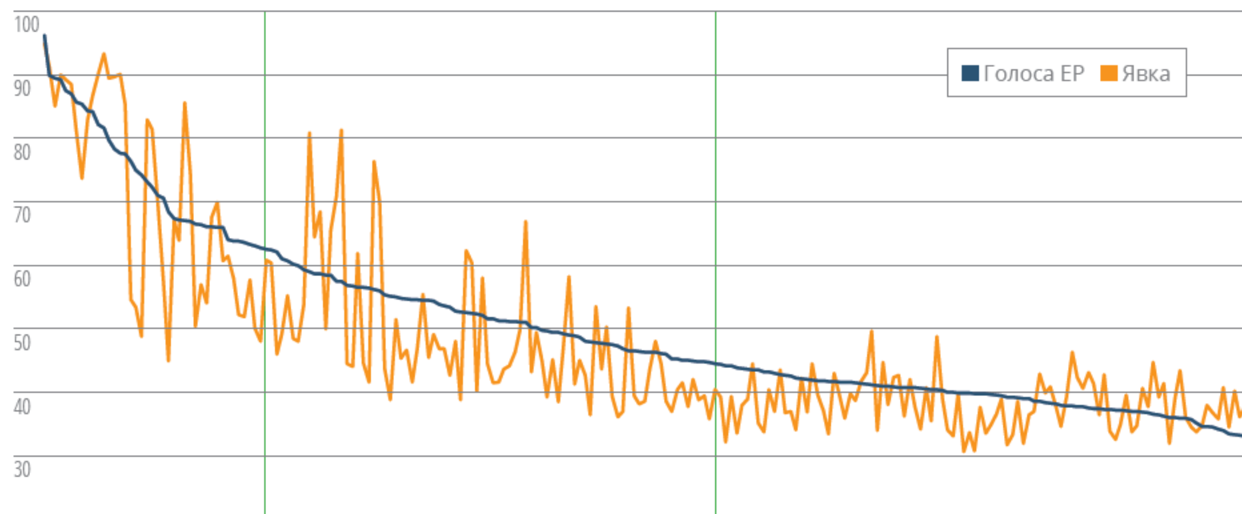
На 1 все 225 окружных избирательных комиссий РФ расположены в порядке убывания доли голосов, «полученных» «Единой Россией» (ЕР) на выборах 2016 г.[2] Мы можем разделить их на три региональные группы. Первая группа (слева от первой синей вертикальной черты) — это **Россия-3**, здесь ЕР получает в среднем **78 %** голосов при средней явке **75 %**. На другом полюсе — **Россия-1**, в этих регионах результат ЕР — около **40 %** при средней явке **39 %**. Между ними располагается переходная зона, **Россия-2**, со средним результатом **54 %** голосов ЕР при явке около **50 %**.

[2] Корреляция Пирсона между явкой и голосованием за ЕР составляет 0,87. Подробнее см. работы, указанные ниже в сноске 3.

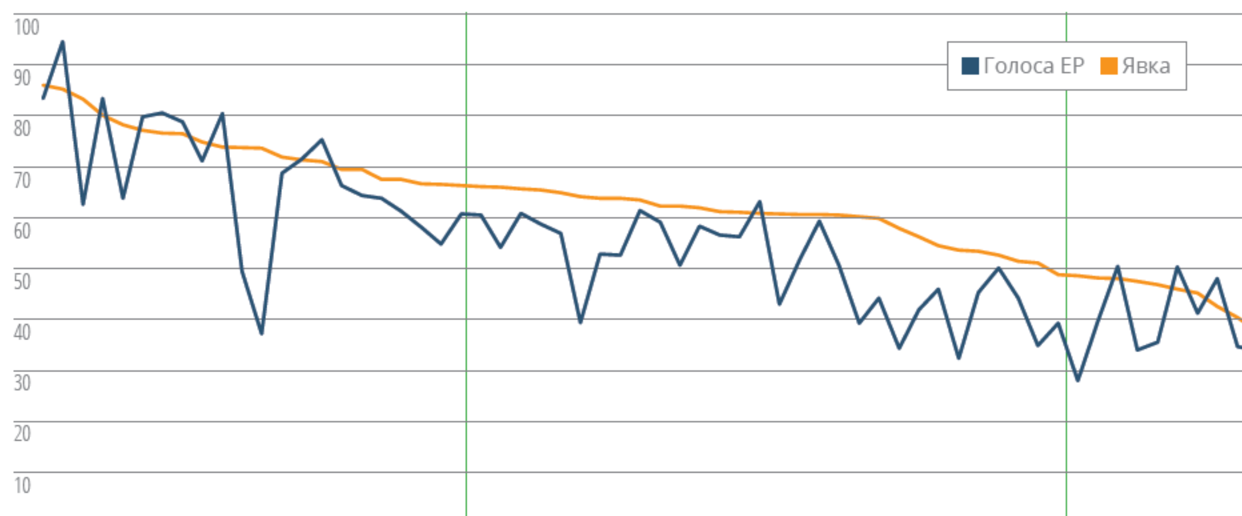
При этом голосование в России-2 выглядит не как среднее арифметическое, а именно как смешение голосований России-1 и России-3.

К примеру, на 2 изображена картина распределения явки и голосов по **Нижегородской области** (Россия-2). В целом по региону официальный результат ЕР составил 64 % при явке 52 %. Однако Советская и Нижегородская комиссии Нижнего Новгорода дают **37 %** и **40 %** голосования за ЕР при явке **34 %**, а Починковская и Лукояновская комиссии Нижегородской области рапортуют о 85 % и 86 % при явке 83 % и 95 %, соответственно. Таким образом, ситуация в Нижегородской области — своего рода миниатюрная копия общероссийской.

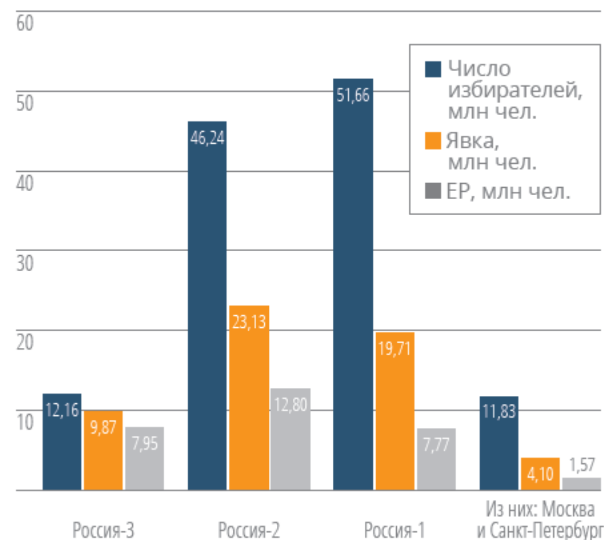
На 3 и в 1 обобщим данные о результатах голосования по трем региональным группам. В условной **России-3** проживают 12,2 млн избирателей (11 % всех избирателей), из них явившимися на выборы были объявлены 9,9 млн, которые, согласно официальным результатам, дали партии власти 7,95 млн



1. Доля голосов ЕР и явка на выборах в Государственную думу 2016 г. по всей России (оранжевая линия соединяет 225 точек, показывающих явку по всем окружным избирательным комиссиям).



2. Доля голосов ЕР и явка на выборах в Государственную думу 2016 г. по Нижегородской области (синяя линия соединяет 62 точки, показывающие явку по всем окружным избирательным комиссиям).



3. Представительство России-1, России-2 и России-3 на выборах в Государственную думу, 2016 г. Данные: Росстат, ЦИК.

Группы регионов	Доля группы от общего числа избирателей, в %	Доля группы от общего числа участвовавших в выборах, в %	Доля группы от всех голосов ЕР, в %
Россия-3	11	19	28
Россия-2	42	44	45
Россия-1	47	37	27
В том числе Москва и Санкт-Петербург	11	8	5

1. Показатели искажения представительства на думских выборах 2016 г. Данные: Росстат, ЦИК.

голосов, т.е. 28% всех голосов, полученных ЕР, согласно официальным результатам. На территории России-1 проживают 51,7 млн избирателей (47% от общего числа), здесь 19,7 млн избирателей пришли на выборы и дали партии власти 7,8 млн голосов, т.е. практически столько же, сколько Россия-3. При этом в Москве и Петербурге, где количество избирателей практически такое же, как в России-3, ЕР получила лишь 1,57 млн голосов.

Из-за того, что на территории России-3 результаты голосования (явка и голоса ЕР) определяются административно, **Россия-3 с ее политической культурой оказывается чудовищно перепредставленной** в общероссийской картине предпочтений избирателей. В 1 можно видеть, как снижается вес России-1 и растет вес России-3 — от числа избирателей к явке, от явки к количеству голосов, полученных ЕР.

Это и есть математическое выражение перераспределения представительства от России-1 к России-3. Как мы видели выше, в регионах промежуточной России-2 за счет фальсификаций на периферии также девальвируются более «реальные» голоса региональных столиц, а представительство перераспределяется от городских жителей к жителям электоральной глубинки.

Аномально высокие явки и результаты «административных» кандидатов и партий на территории России-3 и России-2 являются результатом фальсификаций (вбросов и приписок голосов) — это подтверждается как методами статистического анализа[3], так и данными наблюдения. Как только на отдельных участках или группах участков России-3 появляются наблюдатели, уровни явки и голосования за административного кандидата здесь падают и сближаются со среднероссийскими[4].

Согласно расчетам Сергея Шпилькина, реальный результат ЕР на выборах 2016 г. составил около 36–37% при явке 39% (официально: 54,2% голосов при явке 47,8%). При таком раскладе ЕР хотя и остается победителем выборов, но теряет свое подавляющее и абсолютное преимущество, а перепредставленность России-3 и ее анклавов в России-2 резко снижается.

[3] См. подробнее: Шпилькин С. Статистическое исследование результатов российских выборов 2007–2009 гг. // Троицкий вариант, 27 октября 2009 г., №40



Шень А. Выборы и статистика: казус «Единой России» (2009–2020).



[4] См.: Рогов К. Казус №31: в России нет регионов «особой электоральной культуры» // Встречная мобилизация. Московские протесты и региональные выборы 2019 г. Либеральная миссия – Экспертиза. Вып. 7. М., 2019.

Демотивированные контингенты как механизм искажения представительства

Второй механизм искажения представительства — это электоральная демотивация определенных групп. Опросы, которые в 2016 г. «Левада-центр» проводил в течение нескольких месяцев перед думскими выборами, дают об этом разностороннее представление. Во всех четырех замерах с мая по август 2016 г. «Левада-центр» задавал вопрос о намерении участвовать в голосовании в сентябре. Различия в разных социально-демографических группах на протяжении четырех месяцев оставались устойчивыми. Это позволяет достаточно надежно идентифицировать группы, которым присуща аномально низкая и аномально высокая электоральная мобилизация.

Как видно из 2, в группе аномально низкой мобилизации присутствуют два типа «отказников». Это, во-первых, слабо информированные и слабо вовлеченные контингенты (домохозяйки, неработающие

Готовность голосовать	Доля группы от общего числа избирателей, в %
Группы с мобилизацией ниже средней:	
18–24 года	36
25–39 лет	40
Жители Москвы	41
Предприниматели	38
Домохозяйки	38
Неработающие	38
Рабочие	39
Группы с мобилизацией выше средней:	
55 лет и старше	57
Высокий доход (могут позволить себе приобретение товаров длительного пользования)	51
Не пользуются Интернетом	54
Пенсионеры	59

▤2. Группы аномально низкой и аномально высокой мобилизации во время кампании по выборам в Государственную думу-2016 (средние показатели по данным четырех опросов «Левада-центра» в мае – августе 2016 г.).

и рабочие), а во-вторых — молодые поколения (до 39 лет), жители Москвы и предприниматели. В группе аномально высокой мобилизации — также две категории «энтузиастов»: с одной стороны, это люди с высоким доходом, а с другой — граждане старших возрастов, пенсионеры и не пользующиеся интернетом (т. е. получающие картину мира из телевизора). Если политический профиль первой группы однозначно определить нельзя, то вторая группа, как хорошо известно из опросов, — это сверхлояльный контингент. Разрыв в уровне мобилизованности между группами находится в диапазоне 10–20 %. Это значительная величина, если учесть, что голосовать были намерены менее 50 % респондентов. Обращает на себя внимание то, что второй тип «отказников» (молодежь, предприниматели, москвичи) — это те группы, которые вне выборов проявляют повышенную социальную активность. Именно они в наименьшей степени интересуются электоральными процедурами и/или не доверяют им.

Доверие к выборным процедурам является важным фактором мобилизации/демобилизации. В августе 2016 г. «Левада-центр» спрашивал респондентов, какими, по их мнению, будут предстоящие выборы — «честными» или «грязными»? В целом 46 % выбрали первый ответ, а 35 % — второй. Причем те, кто намерен голосовать (около 60 %), представляли выборы преимущественно «честными», а среди тех, кто не намерен голосовать, почти те же 60 % представляли «грязными» (см. ▤3). То есть готовность/неготовность голосовать коррелирует с представлением о честности/нечестности выборов.

Как электоральная мобилизация связана с идеологическими и политическими установками? В большинстве случаев размер выборки не позволяет устанавливать надежные зависимости, однако можно высказать некоторые предположения. **Наиболее устойчивой выглядит корреляция намерения голосовать и уровня лояльности действующей власти** (она прослеживается во всех четырех опросных волнах по целому ряду вопросов). Как показывает ▤4, среди тех, чьи надежды Путин оправдал, собираются идти голосовать 66 %, а среди тех, кто в нем определенно разочарован, — только 23 %. Из первой строки таблицы видно, что доля тех, чьи надежды Путин более или менее оправдал, составляет 57 % (12+45), а доля тех, кто в нем разочарован или не испытывал надежд, — 35 % (15+6+14). То есть группа лояльных превышает группу нелояльных лишь в полтора с небольшим раза, а вот среди тех, кто намерен идти на выборы (ответивших «точно пойду» и «скорее пойду голосовать»), довольных Путиным уже в три раза больше.

Как вы считаете, выборы в Государственную думу в сентябре этого года будут... (%)

	в целом честными, законными	скорее «грязными» (с использованием клеветы, нажима на избирателей, махинаций с бюллетенями и т.п.)
В целом по выборке	46	35
Совершенно точно буду голосовать	62	23
Скорее всего, буду голосовать	57	24
Не знаю, буду голосовать или нет	42	39
Сомневаюсь, что буду голосовать	31	50
Уверен, что не буду голосовать	24	57

▤3. Восприятие выборов и намерение голосовать (Источник данных: «Левада-центр», исследование «Курьер», август 2016 г.).

Этот пример с максимальной наглядностью демонстрирует механизм авторитарного сверхбольшинства. Режим демотивирует нелояльные группы, они отказываются участвовать в политике. Так режим добивается неадекватной репрезентации предпочтений в итогах голосования даже без фальсификаций — а они еще раз «скорректируют» картину. В свою очередь, результат, отражающий перепредставленность лояльных групп среди голосующих, лишь укрепляет нелояльные контингенты в мнении, что участвовать в голосовании бесполезно.

Как было сказано выше, еще один ключевой механизм искажения репрезентации — это манипуляции с «электоральным меню»: ограничение доступа к выборам для тех кандидатов, которые представляют определенные идейные и политические платформы или ассоциируются с ними. Как видно из ▤5, в российском обществе значимо представлены четыре партийно-идеологических направления (прочие идеологии маргинальны, т. е. не имеют массовой поддержки):

> коммунисты,
> социал-демократы,
> либералы,
> государственники-центристы.

Две первые группы несколько больше двух последних. Мы наблюдаем здесь четыре уровня мобилизации:

1. Те, кто затрудняется определить свои взгляды, не имеет их вовсе или поддерживает маргинальные политические платформы. Они наименее мобилизованы: голосовать собираются 25–42 %;

2. Условные «демократы» (социал-демократы и либералы) — намерены голосовать чуть более 50 %;

3. Коммунисты — среди них намерены голосовать 63 %;

***За семнадцать лет, прошедших с назначения Владимира Путина премьер-министром России в 1999 году, оправдались ли ваши надежды, связанные с Путиным?** (%)*

	определенно да	скорее да	скорее нет	определенно нет	не было и нет таких надежд	Доля в выборке
В целом по выборке	12	45	15	6	14	
Точно + скорее пойду голосовать	66	55	36	23	37	47
Не знаю, буду голосовать или нет	8	26	28	19	35	25
Точно + скорее не пойду	22	16	31	51	24	23

▤4. Оправданность ожидания от Путина и намерение голосовать
(Источник данных: «Левада-центр», исследование «Курьер», август 2016 г.).

	Намерение голосовать (%)		Распределение политических взглядов в выборке (%)		
Политические взгляды	точно/скорее будут голосовать	точно/скорее не будут голосовать	Доля от всех опрошенных	Доля от определившихся со взглядами*	Доля от намеренных голосовать
Коммунистические	63	16	15	34	21
Социал-демократические	51	21	13	29	15
Либеральные	54	20	5	12	6
Государственнические, центристские	73	9	7	14	10
Национал-патриотические	61	13	2	4	3
Другое	25	44	3	7	2
Не имею никаких	34	33	41	–	31
Затрудняюсь ответить	42	22	14	–	12
Итого:	–	–	100	100	100

▤5. Политические взгляды и намерение голосовать на выборах в Думу (Источник данных: «Левада-центр», май 2016 г.).
** Определились в своих политических взглядах 45 % опрошенных.*

4. Государственники-центристы показывают самый высокий уровень мобилизации — 73 %, являясь при этом не слишком большой группой[5].

[5] Здесь может сказываться не только уровень мобилизации, но и высокий конформизм респондентов, дающих социально предпочтительные ответы.

Причины такого положения дел достаточно очевидны. Степень готовности идти на выборы коррелирует с ожиданиями собственной представленности. Как видно из распределений в ▤6, среди тех, кто намерен голосовать, рассчитывают быть представленными больше половины респондентов, а среди тех, кто не намерен, — лишь 20 %. В результате складывается совершенно парадоксальная ситуация: желающие перемен (в частности, кардинального обновления депутатского корпуса) на выборы как раз не идут. А те, кто в большей степени одобряет существующий статус-кво, заявляют о своем намерении голосовать.

Как видно из распределений в ▤7, несмотря на общую консервативную атмосферу накануне думских выборов 2016 г., большинство опрошенных (52 %) поддержали тезис о необходимости решительного обновления политической системы. Противоположного мнения придерживались 27 %, т. е. вдвое меньше. Однако самая высокая готовность голосовать — среди тех, кто наиболее решительно высказывается против изменений, а самая низкая — среди тех, кто наиболее решительно выступает за перемены. В общей выборке у сторонников перемен двукратное преимущество, а среди тех, кто намерен голосовать, оно сокращается до полуторакратного.

То же самое наблюдаем и в следующем примере (см. ▤8): среди тех, кто хотел бы наиболее кардинального обновления Думы, голосовать намерены лишь 40 %, а среди тех, кто не хочет изменений, — 60 %.

Таким образом, группы, которые менее всего склонны ходить на выборы, — это: 1) менее лояльные действующей администрации; 2) придерживающиеся более либеральных (менее консервативных) взглядов; 3) в большей степени желающие перемен в политической системе и в то же время 4) испытывающие меньшее доверие к качеству электоральных процедур и к тому, что итоги выборов способны улучшить ситуацию с их представленностью в органах власти[6].

Будет ли в Государственной думе, созданной после выборов, партия, которая будет представлять ваши взгляды и интересы? (%)

	да	нет	затрудняюсь ответить	Итого
Намерены голосовать	55	26	19	100
Не знают, пойдут или нет	28	46	26	100
Не намерены голосовать	20	58	22	100

▤6. Ожидания представленности в будущей Думе и намерение голосовать на выборах (Источник данных: «Левада-центр», 2016 г.).

Улучшение качества репрезентации: вызовы и развилки

Как видно из сказанного, **искажение предпочтений и искажение представительства определенных групп — это сознательная тактика и сущностная характеристика политического режима.** Улучшения качества представительства можно достигнуть:

1) за счет **сокращения масштабов фальсификаций,** прежде всего, на территории России-3 и ее анклавов внутри России-2;

2) за счет **снижения барьеров допуска кандидатов** к выборам, если упростить законодательное регулирование доступа, но главное — ввести систему залога за участие в выборах.

В совокупности два этих изменения должны повысить электоральную активность более молодых и более либерально настроенных контингентов. Эффект будет двойным: итоги будут очищены от фальсификата, повысится доверие к электоральным процедурам у тех, кто его сейчас не испытывает.

Однако для более глубоких изменений в качестве представительства нужны **изменения в самой конституционной модели** организации власти. Сегодняшняя российская Конституция сочетает в себе черты полупрезидентских и президентских систем. С одной стороны, президент имеет «последнее слово» в определении состава кабинета

[6] В 2018–2020 гг. обозначилось также важное разделение между возрастными группами и группами, потребляющими разные источники информации (телевидение vs. интернет). Между готовностью участвовать в голосовании, поддержкой Владимира Путина, возрастом и медиапотреблением существует сильная связь. В результате молодежь и потребители информации из интернета политически недопредставлены, а старшие группы и потребители телевизионной картинки — заметно перепредставлены. Именно это произошло в результате плебисцита 2020 г., когда доли сторонников и противников конституционной реформы среди граждан были приблизительно равными, но первые (более возрастные и доверяющие ТВ-информации) оказались представлены в два с лишним раза лучше вторых (более молодых и полагающихся на информацию из интернета). Подробнее см.: Юдин Г. Вопрос опросов: общественное мнение в условиях политического раскола // Новая (не)легитимность: Как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. С. 53–62.

Согласны ли вы с тем, что российской политической системе нужно решительное обновление? (%)

	совершенно согласен	скорее согласен	скорее не согласен	совершенно не согласен
Точно + скорее будут голосовать	41	46	54	56
В том числе:				
точно будут голосовать	18	20	25	29
не знают, будут голосовать или нет	22	25	23	22
точно + скорее не будут голосовать	31	25	19	18
В том числе:				
точно не будут голосовать	21	13	11	12
Доля среди всех опрошенных	17	35	20	7
Доля намеренных голосовать среди всех респондентов	7	16	11	4

7. Настроенность на обновление политической системы и намерение голосовать (Источник данных: «Левада-центр», май 2016 г.).

Вы хотели бы, чтобы состав депутатов Государственной думы после предстоящих выборов… (%)

	остался практически таким же	существенно обновился	практически полностью сменился
Точно/скорее пойдут голосовать	60	58	42
Не знают, будут голосовать или нет	16	20	23
Точно/скорее не пойдут голосовать	23	21	34
Итого:	100	100	100
Доля среди всех опрошенных	12	44	24
Доля намеренных голосовать среди всех респондентов	7	26	10
точно не будут голосовать	21	13	11
Доля среди всех опрошенных	17	35	20
Доля намеренных голосовать среди всех респондентов	7	16	11

8. Настроенность на обновление Государственной думы и намерение голосовать (Источник данных: «Левада-центр», май 2016 г.).

и его главы, а также в значительной мере руководит его деятельностью — как в президентской системе. С другой стороны, он имеет право роспуска Думы — это характерно для полупрезидентских систем, где именно парламент имеет «последнее слово» в назначении премьера и формировании кабинета, что уравновешивает право президента на роспуск.

Как отмечают современные исследователи, смешение двух систем создает дисбаланс и, как правило, ведет к деградации парламентской ветви власти, а значит — к деградации системы представительства. Снижаются стимулы элит, граждан и политических партий бороться за места в парламенте, утрачивающем роль вето-игрока.

Как видно из сказанного, сегодня в политической системе более всего недопредставлены жители крупных городов и областных центров. Причина — широкие масштабы фальсификаций на периферии, которые размывают их голоса. Происходит искусственная архаизация электорального портрета России, а разрыв в предпочтениях большого города и периферии выглядит гигантским.

Если масштабы фальсификаций резко сократятся, а доступ к выборам будет упрощен, это приведет к сближению предпочтений, фактическому снижению явки на периферии и изменению ее профиля в крупных городах. В городах с населением более 500 тыс. человек в настоящий момент, по официальным данным, проживают 47,9 млн человек (33 % населения страны) — а в действительности, вероятно, существенно больше. И, разумеется, именно в них сосредоточен основной потенциал развития и модернизации страны.

Александр Кынев, Андрей Бузин, Аркадий Любарев

Как настройки системы мешают адекватному представительству?

Согласно Конституции, в Российской Федерации существуют три независимых ветви власти: исполнительная, законодательная и судебная. Независимости ветвей способствует их демократическая легитимность. Между тем **в России полностью избираемой является только законодательная власть.** Органы судебной власти публично не избираются. Что же касается легитимации исполнительной власти, то многие главы местных администраций перестали быть избираемыми после внесения в 2009 г. в законодательство изменений, позволивших не проводить прямые выборы глав местного самоуправления[1]. Волна таких отмен прокатилась по стране вопреки явно выраженному мнению населения. К середине 2019 г. **в России осталось лишь 7 региональных центров, в которых глава администрации избирался на прямых выборах** (с учетом Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются отдельными субъектами Федерации)[2].

[1] Федеральный закон № 365-ФЗ от 27 декабря 2009 г.

[2] См.



Прямые **выборы глав региональных администраций** были возвращены в 2012 г. В настоящее время **население избирает 75 из 85 глав, в остальных 10 регионах их избирают парламенты.** Порядком регистрации кандидатов на эти должности предусматривается **избыточно жесткий «муниципальный фильтр»,** т.е. предварительная поддержка муниципальных депутатов и глав местных администраций. Ее практически невозможно добиться, если этого не желает действующая региональная администрация. Поэтому в большинстве случаев выборы глав региональных администраций оказываются неконкурентными: **реальные кандидаты не могут получить регистрацию.** Стоит отметить, что в значительной части демократических стран прямые выборы распространяются на широкий круг не только государственных, но и локальных должностей. Так, во многих штатах США избирают не только сенаторов (федеральных и штатов), но и несколько должностей региональной исполнительной власти: губернаторов, статс-секретарей, казначеев, а также судей и местную исполнительную власть, вплоть до инспекторов школ и санитарных врачей.

Основные ограничения для представительства отдельных граждан и социальных групп в сегодняшней политической системе

Условия, которые в настоящее время в России ограничивают возможности представительства отдельных граждан и социальных групп, делятся на две части:

> во-первых, **прямые запреты, касающиеся пассивного избирательного права** для тех или иных групп граждан. Существуют и некоторые ограничения активного избирательного права, намного менее масштабные;

> во-вторых, **косвенные ограничения и запреты,** которые проистекают из применения иных норм[3].

Ограничения пассивного избирательного права

С момента принятия Конституции РФ в 1993 г. и до начала 2000-х ограничения пассивного избирательного права в основном не выходили за рамки непосредственно установленных Конституцией. Статья 32 п. 3 Конституции гласит: *«Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».*

Возможность избрания на конкретные должности ограничивалась возрастными рамками. Существовала норма, что гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной думы РФ, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока. Т.е. ограничения пассивного избирательного права были единичными.

С 2006 г. началось резкое ужесточение ситуации. Согласно нормам, введенным в законодательство в июне 2006 г., лишились права быть избранными на любых выборах:

> граждане, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

[3] Например, правила регистрации политических партий не позволяют создавать региональные партии, а правила распределения мандатов внутри партийных списков завышают представительство регионов с массовыми фальсификациями и формально сверхвысокой явкой, занижая, напротив, представительство регионов с традиционно более конкурентными выборами и низкой явкой, в том числе крупнейших городов, включая Москву и Санкт-Петербург.

На выборах 2007 г. появилось ограничение, в соответствии с которым права избираться на любых выборах лишались:

> осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

> осужденные за совершение преступления экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

> подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах депутатов Государственной думы должно было состояться до окончания срока, в течение которого лицо считалось подвергнутым административному наказанию.

В 2012 г. вместе с возвращением прямых выборов глав регионов началась новая волна ограничений[4]. Лишались права быть избранными граждане, когда-либо осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, независимо от срока давности. Таким образом, задним числом было введено дополнительное пожизненное наказание для граждан, давно искупивших свою вину, в том числе имевших условную и погашенную судимость. Во многих подобных случаях речь идет о спорных решениях по «экономическим» статьям, которые в российской практике нередко использовались как элемент борьбы за перераспределение собственности. Вмешательство Конституционного суда позволило отменить это положение[5]. Однако в феврале 2014 г. новый закон[6] установил, что:

[4] Федеральный закон № 40-ФЗ от 2 мая 2012 г.

[5] Постановление № 20-П от 10 октября 2013 г.

[6] Федеральный закон № 19-ФЗ от 21 февраля 2014 г.

> лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

> лица, осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

В 2013 г. были фактически введены имущественные ограничения на регистрацию кандидатов[7]. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов

[7] Федеральный закон № 102-ФЗ от 7 мая 2013 г.

> кандидат обязан представить письменное уведомление о том, что он не имеет счетов (вкладов) и ценностей в иностранных банках, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами.

В 2020 г. была введена норма, лишающая пассивного избирательного права

> граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных 50 (пятьюдесятью) статьями УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости[8].

[8] Федеральный закон № 153-ФЗ от 23 мая 2020 г.

Теперь **значительно расширен перечень уголовных статей, при которых гражданина можно лишить его конституционного права быть избранным.** Это дает возможность устранять нежелательных политиков и общественных деятелей, осуждая их на условные сроки по сфабрикованным обвинениям, в том числе и по откровенно политическим статьям, связанным, например, с «нарушениями» при проведении и организации митингов. В 2017 г. один из основных российских оппозиционеров Алексей Навальный был повторно осужден по тяжкой статье УК (мошенничество в особо крупном размере). Это фактически закрыло ему возможность баллотироваться на любые должности до 2032 г. Сергей Удальцов, видный оппозиционер с другого края политического спектра, в 2014 г. был осужден за «организацию массовых беспорядков», что лишило его возможности баллотироваться по крайней мере до середины 2022 г. В настоящее время проводится прокурорская проверка, возбуждены уголовные дела или уже вынесены приговоры многим политикам, которые могли бы участвовать в ближайших выборах (Николай Платошкин, Юлия Галямина, Николай Бондаренко, Любовь Соболь, Константин Янкаускас и многие другие). В ходе конституционной реформы 2020 г. ряд внесенных в 2006–2020 гг. ограничений пассивного избирательного права был закреплен в Конституции[9]. Так, например, чтобы иметь право баллотироваться в губернаторы[10], необходимо:

[9] Закон о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» №1-ФКЗ от 14 марта 2020 г.

[10] Сходные ограничения действуют на всех прочих выборах.

> быть гражданином Российской Федерации;

> достичь 30 лет;

> постоянно проживать в Российской Федерации;

> не иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

> подтвердить отсутствие счетов (вкладов), наличие денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

> дополнительные требования могут устанавливаться Федеральным законом.

В совокупности, учитывая все указанные выше ограничения пассивного избирательного права, можно сказать, что **речь идет как минимум о сотнях тысяч граждан РФ, лишенных права избираться**[11].

[11] Точные цифры, касающиеся всех лиц, подпадающих под данные ограничения, никогда не публиковались.

Искажение представительства регионов

Модель распределения мандатов внутри партийных списков, используемая в России, ведет к существенным искажениям территориального представительства.

> В 1990–2003 гг. существовала смешанная избирательная система, и общероссийская часть списков составляла 12–18 депутатов. Главным бенефициаром ее пропорциональной составляющей была федеральная государственная и партийная бюрократия.

> В 2007 г. осуществлен переход к полностью пропорциональной системе, усилилось дробление списков на территориальные группы. В выигрыше оказались элиты регионов, способные обеспечить на выборах максимальную явку, которая обычно коррелирует с голосованием за партию власти[12].

> В 2016 г. произошло возвращение к смешанной избирательной системе. Однако тенденция к искажению сохранилась из-за существенных диспропорций между регионами по явке избирателей. На выборах Госдумы 2007 г. **«аномальные» регионы получили** +16 мест к своей справедливой квоте за счет более высокой явки, в 2011 г. +24 мандата, **в 2016 г. +25 мест**[13]. Однако из-за распределения мандатов по подобной модели **региональное представительство искажается в пользу регионов с наименее конкурентными выборами** (см. 1). Кроме того, **межпартийная конкуренция фактически заменяется межрегиональной, и выборы превращаются в борьбу административных ресурсов.** Это стимулирует региональные власти к электоральным фальсификациям. Общий уровень межпартийной конкуренции, как и влияние политических партий в целом, закономерно падает. Исправить сложившуюся ситуацию способно, по-видимому, лишь радикальное изменение электоральной формулы: чтобы избирательная система гарантировала территориям представительство в парламенте, адекватное численности их избирателей.

[12] Это связано с тем, что для распределения мандатов между территориальными группами применяется методика избирательного частного (естественная квота, или квота Хэйра), где важно абсолютное число голосов, которое зависит от явки.

[13] В 2021 г. общепартийная часть списков снова увеличивается с 10 до 15 чел.

В числе депутатов Государственной думы, приходящихся на один регион, наблюдается существенная асимметрия. Каждый регион должен быть представлен хотя бы одним избирательным округом, при том что население распределено по округам неравномерно. На выборах Госдумы РФ 2016 г. по 225 округам реализация этого принципа привела к тому, что **отношение числа избирателей самого большого округа к самому малому составляло 22,6.** (В Ненецком округе было 33 087 избирателей, в Чукотском — 34 722, в то время как в Астраханском — 746 938, Курганском — 733 026, Бурятском — 715 529.)

Очень сильно различается представительность органов законодательной власти в субъектах Федерации. Москва является по этому показателю рекордсменом — даже после увеличения числа депутатов Московской городской думы до 45 человек она не перестала лидировать. **В настоящее время на одного депутата Мосгордумы приходится примерно 164 тыс. избирателей.** Следующий по этому показателю регион — Московская область (116 тыс. избирателей на одного регионального депутата). Минимальным этот показатель является в Ненецком автономном округе (1780 избирателей на одного депутата), а из регионов с более чем миллионным населением — в Дагестане (примерно 19 тыс. избирателей на одного депутата). Проблема низкой территориальной представительности в Москве неоднократно обсуждалась в обществе.

Этапы эволюции партийной системы	Год	Максимальное число партий, имеющих право участвовать в выборах
Первый этап	2003	44 (а также 20 объединений)
	2007	15
	2011	7
Второй этап	2012	27
	2013	54
Третий этап	2014	69
	2015	74
	2016	75
	2019	59
	2020	41

1. Динамика числа партий, имеющих право участия в выборах (Источники данных: Минюст/Центризбирком).

Увеличение числа московских депутатов произошло в связи с принятием закона 2010 г., который установил диапазон численности региональных парламентов согласно количеству избирателей. Для регионов, где более двух миллионов избирателей, в парламенте должно быть от 45 до 110 депутатов. Московский законодатель выбрал нижнюю границу.

Основные ограничения партийного представительства

В 1990-е гг. в России не было специального закона о политических партиях[15]; Федеральный закон «О политических партиях» был принят в 2001 г. В соответ-

ствии с этим законом **федеральные партии стали фактическими монополистами выдвижения кандидатов.** Все иные общественные объединения после двухлетнего переходного периода утрачивали право выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах, сохраняя его только для муниципальных выборов[15]. Система регистрации партий превратилась в сложную и многоэтапную (введены отдельные процедуры регистрации оргкомитета партии, самой партии и ее региональных отделений). Политические партии стали единственным видом избирательного объединения, одновременно де-факто были запрещены региональные партии (т.к. для регистрации нужно иметь региональные отделения не менее чем в половине регионов), а также партии, созданные по этническому, конфессиональному, гендерному признаку. Эти правила противоречат общим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, в соответствии с которыми регионы должны иметь право формировать свои партийные системы[16].

[14] Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 523–533.

[15] В 2009 г. непартийные общественные объединения лишились также права выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах.

[16] Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании 15–16 октября 2010 г.

Дальнейшее развитие событий можно условно разделить на три этапа.

Первый этап. В 2002 г. появился новый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», где одним из ключевых изменений **стало повышение роли политических партий в избирательном процессе.** Это было, с одной стороны, выгодно федеральному центру в целом, а с другой стороны — активно поддерживалось и лоббировалось представленными в Госдуме политическими партиями. Регионам вменялось в обязанность избирать не менее половины депутатов своего законодательного органа (или одной из его палат при наличии двухпалатного парламента) по пропорциональной системе. Кроме того, кандидаты и партийные списки, которые были выдвинуты партиями и избирательными блоками, преодолевшими заградительный барьер на выборах Государственной думы, освобождались от необходимости собирать подписи или вносить избирательный залог для регистрации кандидатов и партийных списков. Произошло сокращение числа потенциальных участников избирательного процесса при одновременном ужесточении над ними государственного контроля, который отныне находился в федеральных руках. Это сузило как региональным элитам в целом, так и губернаторам в частности, возможности поиска федеральных партий — политических партнеров, без наличия которых принимать участие в выборах становилось все сложнее.

С 2001 г. было введено не просто **государственное финансирование партий,** набравших от 3 % более голосов на выборах депутатов Государственной думы, но и **«финансовые санкции» для тех, кто набрал менее 2 %.** Если в ходе избирательной кампании все партии и кандидаты получили бесплатное эфирное время и газетные площади, то после выборов от партий, набравших менее 2 % голосов, потребовали оплатить полученное время и площади. По результатам выборов в Государственную думу 2007 г. все партии, кроме четырех прошедших, оказались «должниками». Вместо оплаты долга большинство выбрали самоликвидацию.

В феврале 2009 г. был **законодательно отменен избирательный залог, что явилось сильным ударом по институту выборов в России.** Многие серьезные кандидаты, особенно на местных выборах, ранее регистрировались по избирательному залогу — это был более простой и надежный способ для регистрации. Стали распространенным явлением отказы нежелательным кандидатам в регистрации по подписям. Например, массово было отказано в регистрации кандидатам в районные собрания города Москвы в 2004 и 2008 гг., кандидатам в Московскую городскую думу в 2009 г. При этом претензии к подписям предъявлялись самые разные: от неуказания в заголовке подписных листов сведений об отсутствии судимости до сомнительных ошибок в адресе сборщика. Большую роль уже тогда начали играть «эксперты-почерковеды», которые в массовом порядке выдавали предположительные заключения о том, что дата внесения подписи проставлена не рукой избирателя. Избирательные комиссии с удовольствием принимали эти предположения как непреложное свидетельство недействительности подписей. В дальнейшем на выборах роль таких экспертных заключений усилилась.

Второй этап. В период президентства Д. Медведева были приняты поправки о поэтапном снижении минимальной численности членов партии: с 2012 г. минимальная численность партии была снижена до 40 тыс. членов. При этом новые партии в это время все равно де-факто почти не регистрировались. На фоне ликвидации большинства «старых» партий в 2004–2011 гг., кроме партии «Правое дело», не увенчалась успехом ни одна попытка учреждения новой политической партии, несмотря на создание нескольких десятков инициативных групп. Так называемые новые проекты этого времени типа «Патриотов России» или «Справедливой России» — это на самом деле просто старые партии, сменившие названия.

Однако после акций протеста зимы 2011/12 гг. **концепция электоральной политики сменилась: началось дробление протестных голосов.** В 2012 г. минимальная численность членов партии была снижена до 500 человек[17]. Одновременно кандидаты

[17] Федеральный закон № 28-ФЗ от 2 апреля 2012 г.

всех партий получили льготу на выборах при регистрации как партийных списков, так и кандидатов по округам: освобождение от сбора подписей. Самовыдвиженцам была установлена норма в 0,5 % подписей от числа избирателей соответствующего избирательного округа.

Началась быстрая регистрация новых партий. В результате, с одной стороны, за эти годы с легкостью регистрировались и меняли названия малозаметные партии без следов деятельности в регионах и с неизвестными широкой аудитории лидерами (например, так называемые партии богдановского пула, во главе которых стояли технологи, связанные с «Центром Андрея Богданова»). С другой стороны, проблемы с регистрацией получали инициативные группы, имеющие в составе хорошо известных, публичных лиц и ведущие в регионах реальную политическую деятельность (партии сторонников А. Навального, «Партия 5 декабря» и т. д.). Одновременно было увеличено государственное финансирование политических партий, набравших 3 % на выборах в Государственную думу: в 2012 г. — за каждый полученный на парламентских выборах голос ежегодно от 20 до 50 рублей, в 2015 г. — до 110 рублей, в 2017 г. — до 152 рублей.

Третий этап. После того как ряд представителей новых партий победил на региональных выборах в сентябре 2013 г., был принят т. н. «закон Клишаса». Он снизил минимальные требования по применению на выборах пропорциональной избирательной системы. Для муниципальных выборов она больше не требовалась, для выборов региональных парламентов минимальная доля депутатов, избираемых по партспискам, была снижена с 50 % до 25 %, для Москвы и Санкт-Петербурга нижний предел был отменен[18]. Таким образом, **начались ликвидация и ослабление институциональных площадок участия партий в выборах.** Почти одновременно изменения в законодательстве о местном самоуправлении **облегчили возможность отменять прямые выборы мэров:** регионы получили право отменять их без согласия муниципалитетов. Параллельно, поскольку партийный бренд «Единой России» потускнел и одновременно существенно усилилось влияние центра на региональную исполнительную власть, выборы в Государственную думу опять стали смешанными. Проходной барьер, который ранее повышался до 7 %, был вновь снижен до 5 %.

[18] Московские власти сразу воспользовались этим предложением и установили полностью мажоритарную систему выборов в Московскую городскую думу.

Можно видеть, как **мажоритарная система снижает качество представительства на выборах в законодательные органы регионов[19].** При достаточно однородном территориальном распределении электората мажоритарные системы обеспечивают сверхпредставительство наиболее сильной политической партии — вплоть до получения ею 100 % мандатов. Примером являются выборы Совета народных депутатов г. Владимира в 2020 г., где «Единая Россия» взяла все 25 мандатов — при том, что ее кандидатов поддержали лишь 57 % от избирателей, принявших участие в голосовании. Таким образом, **более 40 % проголосовавших оказались лишены политического представительства в Совете.**

[19] Впрочем, мажоритарная система несколько лучше решает задачу территориального представительства, нежели пропорциональная и смешанная системы.

Другим частым последствием мажоритарной системы является «сфабрикованное большинство»: партия, которую поддерживает меньшая часть избирателей, получает более половины мандатов. Примером могут служить выборы 2020 г. в Думу г. Костромы: **«Единая Россия» завоевала здесь 29 мандатов из 33 (88 %), в то время как за ее кандидатов голосовали 37 %,** а на выборах депутатов Костромской областной думы «Единая Россия» получила в Костроме лишь 29 % голосов. Тем самым политическое представительство оказывается сильно искаженным, и партия, не имеющая поддержки большинства избирателей, может принимать решения, не считаясь с другими партиями, которые в совокупности поддерживаются большинством.

Искажению представительства при мажоритарной системе способствует давно известное явление джерримендеринга: нарезка избирательных округов, создающая преимущества одной из партий. Это выразилось в «лепестковой» нарезке одномандатных округов к выборам в Государственную думу 2016 г. (та же схема сохраняется и для следующих выборов): округа в большинстве регионов сформировали, объединяя искусственно вырезанные части регионального центра с частями региональной периферии. **В результате городской и сельский электораты лишаются возможности выбрать собственных представителей. В большей степени страдает информированный и независимый городской электорат:** он разбавлен жителями сельской периферии, где за счет административного ресурса более высокая явка. Аналогичные манипуляции реализованы и в ряде региональных кампаний.

Таким образом, **проходной барьер и избирательная система менялись в зависимости от политической обстановки.** Электоральная статистика думских выборов позволяет посчитать не только окончательное распределение мест в Думе, но и гипотетическое распределение: что получилось бы, если бы избирательная система не менялась. Так, **если бы выборы в Государственную думу 2016 г. проходили по полностью пропорциональной системе** (как выборы 2011 г.), то **«Единая Россия» получила бы на 67 мест меньше,** КПРФ — на 28 мест больше, ЛДПР — на 23 места больше и «Справедливая Россия» — на 19 мест больше[20].

К весне 2014 г. оформился новый альянс Кремля и «старых системных» партий на фоне их единодушной позиции в связи с присоединением Крыма («посткрымский консенсус»), и состоялась новая реформа: большинство партий лишились льгот при регистрации своих кандидатов и партийных списков[21]. Льготы сохранили лишь партии, набравшие на выборах в Государственную думу РФ не менее 3% голосов (те самые «старые системные» партии), в редких случаях — иные партии[22]. Все прочие партии были вынуждены перед выборами вновь собирать для регистрации подписи избирателей, но в существенно большем количестве (императивная норма о подписях от 3% избирателей вместо 0,5%).

Таким образом, **после 2014 г. становится просто невыгодно участвовать в выборах от партий без льгот.** Кандидатам в любом случае нужно собирать подписи, предоставлять большой объем документов о доходах и имуществе на себя и ближайших родственников. При выдвижении от партии нужно готовить пакет документов и на саму партию. Это повышает как финансовые и организационные издержки, так и риски отказа в регистрации: чем больше документов, тем выше риск выявления недочетов.

Как сказано выше, в 2014 г. сразу в шесть раз увеличилось число подписей избирателей, которое необходимо для регистрации на региональных и федеральных выборах по одномандатным округам. Для регистрации кандидата по одномандатному округу требуется представить в избирательную комиссию подписи от 3% избирателей округа. В большинстве округов крайне трудно собрать такое количество подписей без использования административного ресурса. Кандидатам приходится привлекать большое число сборщиков, а среди них оказываются не только недобросовестные граждане, но и откровенные провокаторы. В 2020 г. в очередной раз ужесточили требования к подписям: на региональных и муниципальных выборах процент допустимого брака снижен до 5% (на федеральных выборах это введено ранее).

Цель ужесточение регистрации по подписям — отсечение «несистемных» политических сил. Кандидаты от «парламентских» партий не обязаны собирать подписи. А реальной оппозиции партийное законодательство и особенно практика партийного строительства не позволяют участвовать в выборах в рамках партийной системы. В результате значительная часть политического спектра не представлена в избирательных бюллетенях.

Отдельно следует сказать о дополнительном подписном фильтре для выборов глав администраций субъектов Федерации — так называемом муниципальном фильтре. Искаженные выборы в органы местного самоуправления 2004–2011 гг. привели к тому, что корпус муниципальных депутатов не отражает политические предпочтения избирателей. В подавляющем большинстве регионов депутаты органов местного самоуправления подконтрольны местной и региональной администрации. Поэтому **у независимых кандидатов на должность главы региональной администрации объективно нет возможности собрать достаточное число подписей для преодоления «муниципального фильтра».** Наблюдавшиеся ранее случаи такого преодоления — результат договоренности кандидатов с администрацией.

В ▤2 показано, что **активный процесс создания новых политических партий,** происходивший в 2012–2013 гг., уже в 2014–2015 гг. **существенно замедлился.** Почти приостановилась регистрация новых партий: снизилась мотивация, далее — часть не могла выполнить требования закона, а другая часть сталкивалась с активным нежеланием органов юстиции регистрировать и с мероприятиями по срыву регистрации[23]. Часть партий переживала откровенную зачистку и фактическое политическое уничтожение (уход М. Д. Прохорова и его сторонников из «Гражданской платформы»; отказ Минюста утвердить итоги съезда партии «Гражданская инициатива» по избранию лидером Д. Г. Гудкова).

Прекращая участвовать в выборах, партии обрекали себя на ликвидацию в 2019–2020 гг. (так как большинство новых партий были зарегистрированы в 2012–2013 гг.). Согласно закону, для сохранения статуса зарегистрированной партии она в течение семи лет должна выполнять одно из следующих условий:

[20] Такой же результат имела срочная замена смешанной системы на полностью мажоритарную для Московской городской думы в 2014 г. В случае, если бы избирательная система осталась такой же, как в 2009 г., «Единая Россия» не досчиталась бы 6 мест (а при полностью пропорциональной системе — 18 мест), а КПРФ осталась бы «при своих» (при полностью пропорциональной системе она бы получила дополнительно 5 мест). Для ЛДПР эти цифры составили бы 1 и 3 места соответственно, для «Справедливой России» — 3 и 5 мест, для «Яблока» — 3 и 6 мест. См.: Выборы столичные (2014). Взгляд экспертов. М.: Центр «Панорама», 2015. С. 7.

[21] Федеральный закон № 95-ФЗ от 5 мая 2014 г.

[22] На разных выборах льготу получают разные партии, и зачастую это не соответствует логике. Например, на выборах в Государственную думу этого года льгота полагается 14 партиям, имеющим своих депутатов в региональных собраниях — а при выборах в этих же регионах у большинства из них такой льготы нет, поскольку они не представлены в Государственной думе. Так, партия «Яблоко», отсутствующая в Госдуме и присутствующая в Московской думе, имеет в 2021 г. льготу на выборах в Госдуму и не имеет ее на довыборах в МГД (на выборах в Московскую городскую думу никакие партии, в принципе, не могут получить региональную льготу, поскольку эти выборы проводятся по мажоритарной системе).

[23] Например, попытки создания партии сторонников А. А. Навального срывались в том числе через кражу их названий путем переименования уже существующих партий: так последовательно были «заняты» три версии названия партии сторонников Навального: «Народный альянс», Партия прогресса, «Россия будущего». Последняя (девятая) попытка зарегистрировать партию Навального состоялась 15 мая 2019 г.: «Россия будущего» получила отказ в регистрации, т. к. организация с таким же названием уже существует. Незадолго до подачи документов «Партия свободных граждан» во главе с Александром Зориным была переименована в «Россию будущего».

	Общее число избирателей	Число мандатов, формально причитающихся территории, исходя из ее доли в населении страны	Всего получено мандатов	Из полученных мандатов: Число мажоритарных округов	Из полученных мандатов: Число депутатов, избранных по спискам от приписанных к территории групп
Южный и Северо-Кавказский ФО	16 346 813	67,03	75,0	34	41,0
Крым и Севастополь	1 775 408	7,28	8,0	4	4,0
Национальные республики Приволжского ФО	9 339 204	38,30	46,0	18	28,0
Приволжский ФО (без национальных республик)	13 939 269	57,16	48,0	27	21,0
Сибирский ФО (без Кемеровской обл. и Тывы)	12 446 556	51,03	44,0	26	18,0
Кемеровская обл. и Тыва	2 230 930	9,15	12,0	5	7,0
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской обл.)	5 629 330	23,08	20,0	12	8,0
Дальневосточный ФО	4 656 360	19,09	19,0	12	7,0
Уральский ФО	9 415 553	38,61	37,0	18	19,0
Центральный ФО (без Москвы и Московской обл.)	15 903 353	65,21	61,5	32	29,5
Москва и Московская обл.	12 948 963	53,10	42,0	26	16,0
Санкт-Петербург и Ленинградская обл.	5 105 562	20,94	17,5	11	6,5
Всего:	109 737 301	450,00	430,0*	225	205,0

2. Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов Госдумы РФ 2016 г.

** Оставшиеся 20 мандатов получили кандидаты из общефедеральной части партийных списков.*

- участие (наличие в бюллетене) списка партии в выборах в Государственную думу;
- участие (наличие в бюллетене) кандидата партии в выборах президента РФ;
- участие (наличие в бюллетене) кандидатов партии в выборах глав не менее 9 регионов;
- участие (наличие в бюллетене) кандидатов и/или списков партии в выборах не менее чем 17 региональных парламентов;
- участие (наличие в бюллетене) кандидатов и/или списков партии в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах.

Сокращение числа партий с доступом к выборам привело и к резкому снижению реальной электоральной конкуренции и представленности. Хотя в выборах 2003 г. участвовали 23 избирательных объединения, преодолеть пятипроцентный барьер смогли только четыре из них.

При этом в Думе перестала присутствовать либеральная часть политического спектра и сформировалась доминирующая фракция, представляющая интересы действующей администрации. В выборах в Думу пятого созыва участвовали 13 партий, **в Думу шестого созыва — только семь, при этом семипроцентный барьер преодолели только четыре партии,** а «Единая Россия» получила абсолютное большинство мандатов. **Представительство в законодательном органе страны имели лишь администрация и умеренно-левая часть политического спектра.** Непредставленность других частей спектра вылилась в формирование несистемной оппозиции и массовые волнения после выборов 2011 г.

Возможные меры по улучшению ситуации с качеством политического представительства

Ряд законодательных и политических инициатив мог бы существенно изменить положение дел с политическим представительством в России.

1. Необходимо отменить большинство ограничений пассивного избирательного права. Как представляется, в этом заинтересованы все политические силы, и именно эти меры получат наибольшую поддержку.

Прежде всего: запрет на участие в выборной деятельности может быть наложен только в судебном порядке на лиц, признанных виновными в организации и проведении фальсификаций, а также в нарушениях гражданских прав и свобод. Иные ограничения на обладание пассивным избирательным правом (кроме установленных в Конституции в редакции 1993 г.) являются избыточными и нарушают базовые конституционные права. В соответствии с ранее принятыми РФ международными обязательствами, ограничений активного избирательного права, помимо возрастных, также быть не должно.

Общий подход Европейского суда по правам человека состоит в том, что безусловное лишение избирательного права заключенных на срок лишения свободы представляет собой общее, автоматическое и неизбирательное ограничение, несовместимое со ст. 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, решение о лишении избирательных прав должно приниматься судом и быть надлежащим образом мотивированным.

2. Необходимо изменить избирательную систему в сторону более справедливого представительства регионов.

Реформа верхней палаты Федерального Собрания назрела: сенаторы (члены Совета Федерации) должны избираться на 6 лет по мажоритарной избирательной системе по 2 сенатора от региона. Каждые три года должны проходить выборы половины Совета Федерации. Сенатор может занимать пост неограниченное число сроков. Вместе с сенатором избирается его заместитель, занимающий его место в случае отставки,— это позволит избежать проведения дополнительных выборов.

Что касается Государственной думы, то для обеспечения более адекватного представительства можно предложить два альтернативных варианта избирательной системы.

Вариант 1. Для выборов в Государственную думу может быть использована модель германского происхождения, ее аналог — это выборы в бундестаг, начиная с 1953 г. Похожая система используется и в Новой Зеландии, а также в Шотландии и Уэльсе. Она называется смешанной связанной, или персонализированной пропорциональной избирательной системой. Суть ее в том, что у избирателя тоже два голоса, как и в случае параллельной системы, однако мандаты распределяются так, что партии должны получить пропорционально голосам избирателей не половину мандатов, как при параллельной системе, а все мандаты (если быть более точным, то за вычетом тех мандатов, которые получили самовыдвиженцы и кандидаты от партий, не преодолевших заградительный барьер). Это достигается определенным порядком распределения мандатов. Предлагается также заменить, где возможно, одномандатные округа на двух- и трехмандатные, но с одним голосом у избирателя (это так называемая система единственного непередаваемого голоса)[25].

[23] К сожалению, полностью избавиться от одномандатных округов не получится. При неизменности принципа, согласно которому каждый субъект РФ должен получить как минимум один округ, придется все же сохранить 30 одномандатных округов для самых малонаселенных регионов.

Использование в мажоритарной части системы единственного непередаваемого голоса значительно снижает вероятность того, что какая-либо партия получит в округах сверхпредставительство. Как бы ни «маскировались» кандидаты от партии, поддержка которой не превышает 50 %, но, поскольку у одного избирателя один голос, им будет трудно получить оба мандата в двухмандатном округе и все три (а чаще всего и два) мандата в трехмандатном округе. Это предложение должно получить поддержку всех оппозиционных партий — все они в настоящий момент представлены в парламентах хуже, чем заслуживают по итогам выборов.

Наш анализ также показывает, что для выборов в Государственную думу оптимальным является 3-процентный барьер, который, с одной стороны, обеспечивает представительство достаточно заметных политических групп, а с другой стороны, позволяет создавать в Думе полноценные фракции (что немаловажно с точки зрения представительства). Для региональных выборов, учитывая небольшое число распределяемых мандатов, допустим барьер не выше 4 %.

Вариант 2. Данный вариант предполагает реформу Конституции. Для того чтобы добиться сочетания адекватного регионального и идеологического представительства, разумно увеличить численность Государственной думы до 600 депутатов и изменить систему формирования Совета Федерации, сделав его реально выборным. Выборы в ГД должны проходить по многомандатным избирательным округам, и партия может выдвинуть списки в любом числе округов. В результате количество депутатов от региона будет пропорционально числу избирателей региона и не будет зависеть от явки в этом регионе на выборах. Это позволит избежать перепредставленности регионов с высокой явкой, что регулярно происходит в России, так как мандаты делятся не только между списками, но и внутри

списков в зависимости от абсолютного количества голосов. Такая система в России сейчас занижает представительство крупных городов и индустриальных центров и завышает представительство консервативно настроенной аграрной периферии и национальных республик.

При 600 депутатах в Госдуме РФ среднее число избирателей на один мандат составит около 183 тыс. (в России 110 млн избирателей, т.е. сейчас, при 450 депутатах, каждый из них представляет 244 тыс. человек). Наименьшие избирательные округа — Ненецкий и Чукотский — составят около 3,3 тыс. избирателей и будут меньше средней нормы представительства всего в 5,5 раза. Таким образом, увеличение числа депутатов до 600 уменьшит диспропорции территориального представительства, вызванные необходимостью гарантировать представительство значительным по площади, но малонаселенным регионам.

Самый большой многомандатный пропорциональный округ составит Москва с примерно 38 распределяемыми мандатами. Средний регион с числом избирателей около одного миллиона будет иметь примерно 5 депутатских мандатов. В увеличении числа депутатов будут заинтересованы и региональные элиты, и политические партии, так как это позволит большему числу кандидатов стать депутатами. Численность депутатов около 600 — это европейская норма. Так, в Бундестаге Германии заседают 598 депутатов, в Национальном собрании Франции — 577 депутатов, в Палате общин Великобритании — 650 депутатов (при том, что во всех этих странах избирателей меньше, чем в России).

3. Для формирования справедливой партийной системы необходимо радикальное упрощение регистрации партий и отмена фактического принуждения граждан к вступлению в партии ради получения права участвовать в выборах.

Необходимо принять новый закон о политических партиях, начав регистрацию по нему; старые политические партии при этом должны сохранять прежний статус и не должны перерегистрироваться. В рамках нового закона следует упразднить требование для партии иметь отделения более чем в половине регионов. Для сохранения юридического статуса партия в течение семи лет должна принимать участие в выборах органов государственной власти на федеральном уровне или хотя бы в одном субъекте Федерации. Регистрация партий проводится с помощью опросного листа учредителей, который им направляют органы юстиции (канадский сценарий), получение ответов возможно в онлайн-формате.

Минимальное число членов партии составляет 100 человек, партия должна публично отчитываться о своей деятельности. Формулу государственного финансирования партий необходимо усовершенствовать: финансирование должно зависеть от результатов на федеральных и региональных выборах, а также может учитывать способности партий привлекать часть бюджета из иных источников (это позволит исключить существование партий, целиком зависящих от государственных денег).

Для исключения принуждения к вступлению в партии необходима гарантия права гражданина участвовать в политической деятельности в личном качестве. Независимо от типа избирательной системы (в том числе при выборах по многомандатным пропорциональным округам или полностью пропорциональной системе) в выборах могут, кроме списков, участвовать независимые кандидаты.

Необходимо гарантировать политическую независимость депутатов. Депутаты любого уровня выступают в качестве непосредственных представителей народа, любая форма лишения депутата мандата за невыполнение решений партии или ее органов, а также лишение мандата самим органом не допускаются. Главным ограничителем для депутата должно стать снижение шанса вновь избраться при невыполнении политических обязательств, данных при избрании.

4. В отношении избирательной системы разумно сохранять многообразие избирательных систем.

Разные уровни выборов требуют различных подходов. Поэтому нужно сочетать рамочное регулирование на федеральном уровне, экспертную выработку рекомендации и право выбора избирательной системы на уровне регионов и муниципальных образований. При этом желательно искать системы, оптимальные для конкретных регионов и муниципальных образований: нужны эксперименты в отдельных регионах и муниципальных образованиях, в ходе которых можно обкатать новые избирательные системы. Среди наиболее перспективных вариантов, которые все чаще опробуются в других странах для решения проблемы представительства,— преференциальные системы (в которых избиратель ранжирует кандидатов).

Виталий Черников

Муниципальное самоуправление: возможно ли представительство снизу?

Общая ситуация

Проблема недостаточной репрезентации интересов граждан и интересов местных сообществ в органах местного самоуправления существует в целом ряде стран, позиционирующих себя в качестве демократических.

Причины ее могут разниться не только от страны к стране, но и от муниципалитета к муниципалитету. Однако есть и две общие. Они во многом определяют тренд на снижение репрезентативности интересов граждан и местных сообществ в органах местного самоуправления. Это:

1. консервативный подход к законодательному регулированию системы местного самоуправления;

2. реформистская деятельность центральных властей по «оптимизации» местного самоуправления в части определения численности муниципальных представительных органов.

В первом случае власти на протяжении столетий не меняют число депутатов местных представительных органов, тогда как численность избирателей за это время вырастает в десятки раз. Так, например, в городе Фолсом (Калифорния, США) в 1948 г. проживали 1600 человек. К 2019 г. население выросло до 81 тыс. Но жители города все эти 70 лет продолжают избирать по пять депутатов городского совета. Нетрудно подсчитать, что в 1948 г. один депутат представлял около 500 жителей, а в 2019 г. он представляет примерно 16 тыс. С подобной ситуацией можно встретиться в муниципалитетах ряда стран Европы, которые придерживаются консервативных взглядов в сфере государственного и муниципального устройства (Великобритания, Швейцария, Нидерланды, Австрия и ряд других).

Второй случай, напротив, связан с преобразовательской активностью законодателей. Одним из лидеров в деле муниципального реформирования, безусловно, можно считать Российскую Федерации. На протяжении 15 лет, с 1990 по 2003 г., в нашей стране прошло четыре основных волны реформирования местной власти (законодательство менялось в 1990, 1991, 1995 и 2003 гг.). Кроме того, в закон 2003 г. неоднократно вносились поправки, существенно менявшие его первоначальные положения, а в 2020 г. ряд серьезных изменений был внесен еще и в Конституцию России. В ходе всех этих волн реформирования число депутатов местных представительных органов сократилось на порядок. Например, в городе Калуге в 1993 г. насчитывалось 450 депутатов — 150 общегородских и по сто в каждом из 3 внутригородских районов. Сегодня же в городскую Думу Калуги избирают всего 35 депутатов, или примерно одного депутата на 10 тыс. жителей. И это еще не худший пример: в городе Екатеринбурге один депутат приходится на 46 тыс. горожан.

Очевидно, что депутат, представляющий десятки тысяч избирателей, физически не в состоянии осуществлять эффективную коммуникацию с таким количеством людей, а уж тем более представлять их многочисленные интересы в органах местного самоуправления. Это означает, что многие жители (едва ли не большинство) не могут в полной мере воспользоваться преимуществами представительной демократии. Они испытывают неудовлетворенность существующим положением дел. Что, в свою очередь, ведет как к дискредитации самого института представительной демократии, так и к росту абсентеизма избирателей.

Проблему снижения репрезентативности интересов граждан и местных сообществ на муниципальном уровне разные страны и города решают, расширяя каналы обратной связи власти с населением. Механизмы могут быть разными. В их числе — общественные советы, опросы общественного мнения, голосования, группы в социальных сетях и т. п. В последние годы широкое распространение получает инициативное бюджетирование, в рамках которого непосредственно жителям дается право решать, куда направить часть бюджетных средств,— ранее весь бюджет распределяли исключительно местные депутаты.

Ниже на примерах из российской практики будут рассмотрены наиболее существенные аспекты, связанные с репрезентацией интересов граждан и местных сообществ в органах местного самоуправления.

Стоит оговориться, что в России, помимо снижения качества представительства, — общей системной проблемы — существует мощнейший субъективный фактор: гипертрофированно сильное влияние исполнительной власти на все представительные органы. В ряде случаев это влияние со стороны региональной и муниципальной бюрократии превращается в прямое управление местными депутатами.

Почему большинство остается без муниципальной репрезентации?

С учетом российской специфики можно говорить, что в рамках существующей системы отношений

выборные органы МСУ в целом не способны отражать интересы граждан в достаточной мере. Это общее утверждение требует некоторых уточнений.

Для начала необходимо выделить два обстоятельства, существенным образом влияющих на снижение репрезентативности:

1. **неоправданно малая численность депутатов** в средних и крупных по населению муниципальных образованиях;

2. **крайне неэффективная система муниципальных выборов** (как с точки зрения используемых избирательных систем, так в части нарезки избирательных округов при проведении выборов по мажоритарной системе).

В настоящий момент число депутатов представительных органов варьируется от 7 и выше. Верхний предел федеральным законом не ограничен, но подавляющее большинство муниципальных образований в своих уставах определили численность муниципальных депутатов на минимальном уровне, который он допускает. **В относительно небольших муниципальных образованиях** (с численностью жителей до 150 тыс. человек) **на одного депутата в среднем приходится до 4 тыс. избирателей.** Это позволяет депутату и избирателям сохранять достаточно тесный взаимный рабочий контакт. А вот **в более крупных муниципальных образованиях** происходит резкий скачок: **6 тыс. избирателей и более**[1].

[1] Согласно данным, опубликованным в докладе Минюста России о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации по итогам 2018 г. и на начало 2019 г., около 95 % муниципальных депутатов избраны по одномандатным и многомандатным мажоритарным округам.

Заметим, что в муниципальных образованиях с численностью населения свыше 100 тыс. проживает более половины российских граждан.

В результате в период избирательной кампании у кандидата возможность прямого контакта (подомовые обходы, встречи во дворах) тем меньше, чем больше население муниципального образования. На первое место выходит опосредованный контакт: через СМИ, социальные сети, рекламные материалы и так далее. А это уже совсем другие затраты — их среднестатистический кандидат в депутаты позволить себе не может. Как следствие — **мажоритарные выборы в средних и крупных муниципальных образованиях выигрывают преимущественно бюджетники, прямо поддерживаемые административным ресурсом, предприниматели, а в ряде случаев и представители криминального бизнеса.**

И мы видим, что в составе депутатского корпуса муниципальных образований **оказываются представленными интересы двух-трех узких социальных групп** (к тому же идущих в депутаты в качестве кандидатов от одной партии), в то время как бóльшая часть жителей не видит в них представителей своих интересов.

Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах, влияют на снижение репрезентации граждан не менее значимо, чем малочисленность представительных органов муниципальных образований. На муниципальных выборах практически повсеместно распространена система, когда результаты выборов определяются в один тур по относительному большинству голосов. Одновременно федеральным законом отменена квота по явке избирателей. В совокупности создается ситуация, при которой победителем может оказаться кандидат, не набравший ни большинства от общего числа голосов избирателей, ни большинства голосов тех, кто пришел на выборы, ни даже вообще сколько-нибудь значимого числа голосов. **В крупном российском городе** на выборах по одномандатным округам **побеждает кандидат, получивший в среднем 10–12 % голосов** от общего числа избирателей округа при средней явке в 25 %. Как правило, это кандидат от партии власти, и отданными за него голосами исчерпывается его электоральная поддержка. При этом нередки ситуации, когда отрыв от конкурента составляет один-два голоса, т. е. с высокой степенью вероятности при наличии второго тура выборов депутатом стал бы кандидат, представляющий прямо противоположные взгляды[2].

[2] На этом фоне парадоксальной выглядит норма закона по отзыву депутата избирателями: депутат считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины от числа избирателей округа. Очевидно, что при существующих условиях практически невозможно отозвать депутата, неадекватно представляющего интересы избирателей.

В этих целенаправленно сконструированных правовых рамках даже нет нужды фальсифицировать результаты выборов: достаточно разбить протестный электорат несколькими заведомо непроходными кандидатами, которые будут декларировать лозунги, популярные у различных социальных групп населения, — и простое большинство голосов кандидату от власти обеспечено. Такая тактическая победа **еще больше снижает уровень репрезентации интересов избирателей,** а в стратегическом плане приводит к дальнейшему росту абсентеизма и социального напряжения.

Едва ли можно рассматривать пропорциональную систему как решение проблемы репрезентации. По данным Минюста РФ, в 2019 г. около 5 % муниципальных депутатов были избраны на прямых выборах по спискам избирательных объединений. Выборы проводились по смешанной пропорционально-мажоритарной системе либо полностью по пропорциональной системе. Пока такая практика недостаточна для серьезных выводов о ее влиянии на репрезентацию, однако некоторые суждения сделать можно.

Опросы общественного мнения показывают, что на сегодняшний день большинство граждан не видит в политических партиях реальных представителей своих интересов и не считает гражданское участие своим приоритетом.

По данным «Левада-центра», в рейтинге общественных институтов политические партии занимают

последнее, девятнадцатое место с уровнем доверия всего в 22 %[3]. Исследование ВЦИОМ показывает, что только 45 % респондентов считают участие в общественной и политической жизни важным, а 53 % отмечают его как неважное (14-е место из 15 возможных приоритетов)[4].

В этих условиях применение пропорциональной системы выборов на муниципальном уровне представляется более чем сомнительным с точки зрения репрезентации интересов граждан. Это не означает, что от пропорциональной системы следует отказаться в принципе. Однако вводить ее следует крайне осторожно, учитывая даже не столько политические реалии, сколько состояние среды, окружающей человека по месту его проживания. По данным совместного исследования ВЦИОМ и ЦСП «Платформа» о комфортности жизни в населенных пунктах (октябрь 2020 г.), в подавляющем большинстве муниципальных образований России **в настоящий момент в представлении граждан проблемы территориального характера (благоустройство, работа, инфраструктура) превалируют над проблемами политического свойства[5].** Понятно желание избирателей на выборах получить «своего» депутата, представляющего в первую очередь их персональные и территориальные интересы, а не интересы той или иной партии.

[3] Опрос «Левада-центра» 20–26 августа 2020 г.



[4] Опрос ВЦИОМ 27 сентября 2020 г.



[5] Среда, которая нас формирует. Как россияне оценивают качество городской среды и динамику ее изменения



При этом достаточно очевидно, что по мере решения проблем на территориальном уровне и роста благосостояния как граждан, так и муниципальных образований, вектор приоритетов избирателей будет разворачиваться: от решения тактических задач к стратегическому развитию муниципалитета и местного сообщества в целом. В этом случае неизбежен рост интереса граждан к программам политических партий, предлагающих тот или иной путь развития. Тогда выборы по пропорциональной системе могут оказаться востребованными и сыграть свою позитивную роль в повышении уровня репрезентации интересов граждан. Однако следует иметь в виду, что: а) столь благословенное время наступит не завтра и б) чтобы создать предпосылки для роста доверия граждан к политическим и общественным институтам, придется существенным образом пересмотреть законодательство о политических партиях и о выборах.

Местные сообщества — отсутствующие субъекты

В целом с репрезентацией интересов местных сообществ в органах МСУ те же проблемы, что и с репрезентацией интересов граждан. Но есть ряд важных особенностей. Прежде всего, следует отметить, что **в правовой системе Российской Федерации отсутствует такой субъект права, как «местное сообщество».** Очевидно, что используемые сегодня понятия «жители муниципального образования», «население», «проживающие граждане» и т. п., во-первых, ему не соответствуют, а во-вторых, не наделены законом правосубъектностью. Поэтому говорить об интересах местных сообществ и о неадекватности их репрезентации в органах МСУ можно лишь с большой долей условности. Вместе с тем **давно назрела необходимость ввести в закон понятие «местное сообщество» и наделить именно местные сообщества правосубъектностью.**

Сегодня такой правосубъектностью закон наделяет некие «населенные территории», что само по себе является юридическим парадоксом: кусок земли, пусть даже и населенный, не может являться субъектом права. Если рассматривать местные сообщества в качестве политических субъектов, то можно говорить о **двух основных группах интересов,** присущих таким сообществам. Вектор одной из них направлен на решение **внутренних проблем того или иного поселения,** вектор другой — **на защиту законных интересов местных сообществ перед внешними вызовами.**

Внутренний вектор. Такие интересы местного сообщества тесно переплетаются с интересами граждан и отдельных социальных групп, т. е. проблемы репрезентации этих интересов в органах МСУ сходны с общими проблемами репрезентации во всей политической системе.

Стоит дополнительно рассмотреть роль главы муниципального образования и главы местной администрации в репрезентации местного сообщества. В большинстве городских и сельских поселений глава муниципального образования избирается из числа депутатов. Если он одновременно не возглавляет местную администрацию, то максимально удаляется от активной деятельности, сосредоточившись на руководстве представительным органом. А на первое место выводится нанимаемый по контракту **глава администрации (сити-менеджер),** который **в силу положений федерального закона не подотчетен местному сообществу.** Чаще всего такой глава администрации является ставленником более высокого уровня муниципальной или региональной власти, т. е. не представляет и интересов депутатов.

Одна из последних новелл федерального законодательства в этой части — введение нормы, которая позволяет депутатам назначать главу муниципального образования по контракту **из числа лиц, вообще не избиравшихся населением.** Такой глава не связан с жителями никакими обязательствами публичного характера, поэтому, в принципе, **не может представлять хоть сколько-нибудь значимые интересы местного сообщества** как внутри муниципального образования, так и вовне его.

Внешний вектор. Люди неизбежно идентифицируют себя как жителей данного муниципального образо-

вания. Помимо штампа в паспорте о регистрации по месту жительства каждый житель того или иного поселения связан и с ним, и со своими согражданами множеством исторических, культурных, бытовых и прочих традиций, отличающих данное поселение от близких или дальних соседей. Граждане осознают себя членами сообщества и вправе требовать от органов МСУ обеспечения и защиты своих общих интересов во взаимоотношениях с внешним миром. В качестве «внешнего мира» для местных сообществ применительно к репрезентации таких интересов выступают органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

В последние годы множество городских и сельских поселений было упразднено и вошло в состав муниципальных городских округов[6]. Очевидно, что в данном случае их интересы не были представлены вовсе: по сути, **создание муниципальных и городских округов, включающих в свой состав десятки поселений,** в которых самостоятельные органы местного самоуправления упраздняются, **следует квалифицировать как осознанный отказ в репрезентации.** На практике жители упраздненных поселений продолжают считать своим первичным местом жительства конкретный населенный пункт и отделять себя от жителей других аналогичных поселений, вошедших в состав муниципального или городского округа. То есть сообщества сохраняются, и сохраняется их запрос на представительство — однако теперь эти сообщества попросту некому представлять.

[6] На 1 января 2020 г. создано 33 муниципальных округа, и процесс продолжается.

Менее однозначна репрезентация интересов местных сообществ в органах местного самоуправления муниципальных районов, в отношении которых законодательство допускает два варианта образования представительного органа: а) через прямые выборы депутатов; б) путем делегирования по установленной квоте в представительный орган муниципального района депутатов из поселений этого района. Оба варианта при отсутствии законодательных сдержек и противовесов могут снижать репрезентацию интересов местных сообществ поселений в районных органах МСУ.

В первом варианте (формирование представительного органа района) существует **опасность, что будут игнорироваться интересы сельских сообществ.** Проблема в том, что законодательство о выборах установило принцип равного числа избирателей в избирательных округах при допустимом отклонении в 10%[7]. В подавляющем большинстве муниципальных районов городское население существенно превышает по численности население сельское. В этих условиях при образовании избирательных округов количество районных депутатов, избранных от городских поселений, нередко кратно выше числа депутатов от сельских поселений. Такой дисбаланс может оказаться существенным при утверждении районного бюджета, программ развития, схемы территориального развития, приводить к ущемлению интересов сельских сообществ[8].

А во втором варианте **присутствует опасность снижения репрезентации интересов городских сообществ.** Число сельских поселений, как правило, значительно превышает число городских, и равная для всех поселений квота делегирования депутатов в районное собрание создает подавляющее численное преимущество сельских депутатов над городскими. При том что в большинстве случаев именно городские поселения являются главными поставщиками доходов в районный бюджет. Такое положение дел представляется еще менее справедливым, чем рассмотренное в первом случае. В этом случае избрание главы муниципального района из числа депутатов может угрожать ущемлением интересов городских сообществ, поскольку у сельских депутатов — большинство голосов в представительном органе района.

[7] Ст. 18 п. 4. Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

[8] С учетом этих обстоятельств требование многих политических и общественных деятелей о том, чтобы вернуть в муниципальную жизнь прямые выборы глав муниципальных образований, выглядит в отношении муниципальных районов не до конца продуманным: в этом случае глава муниципального района практически всегда будет представлять городское население.

С учетом вышесказанного сделаем вывод, что **в существующей сегодня системе организации МСУ интересы местных сообществ** (особенно на уровне муниципальных и городских округов и муниципальных районов) **не могут быть представлены в достаточной степени.**

Как изменить законодательство?

Повысить репрезентацию интересов граждан и местных сообществ в органах МСУ можно с помощью ряда законодательных и организационных шагов. Основой должно стать внесение изменений в законодательство. Однако оно сработает, только если органы МСУ получат содействие во внедрении этих изменений, а новые кадры для государственной и муниципальной службы будут готовиться на основании нового подхода.

Законодательные меры включают изменения в базовом законодательстве о местном самоуправлении и региональном уровне власти, в законодательстве о выборах, в гражданском законодательстве и в ряде отраслевых законов. В базовом законодательстве необходимо:

а) федеральным законом **установить жесткие пределы вмешательства региональных органов власти в процесс формирования и деятельности органов местного самоуправления,** ограничив такое вмешательство исключительно случаями экстренного характера (природные и техногенные катастрофы, эпидемии, финансовая несостоятельность);

б) изменить нормативы численности представительных органов муниципальных образований. Задача — достигнуть наивысшей степени репрезентации интересов граждан при организации выборов как по мажоритарной системе, так и по системе пропорционального представительства. Для этого имеет смысл ввести в закон формулу расчета численности депутатов, включающую такие параметры, как число жителей МО, срок полномочий депутатов, коэффициент числа избирателей и ряд других;

в) дать определение понятию «местное сообщество», заменив правосубъектность муниципальных образований как «населенных территорий» на правосубъектность местных сообществ, проживающих на соответствующих территориях;

г) установить, что исключительно выборные органы и должностные лица местного самоуправления вправе осуществлять те или иные действия от имени местных сообществ;

д) исключить возможность создания городских и муниципальных округов на базе поселений (населенных пунктов), не имеющих общей границы, инфраструктуры, взаимной рабочей или сезонной миграции и т. п.;

е) предусмотреть сдержки и противовесы по каждому из вариантов формирования представительного органа муниципального района. Например, право вето меньшинства на решение большинства с последующим проведением согласительных процедур, текущую ежегодную ротацию председателя представительного органа по принципу «сельский-городской». Отдельно следует решить вопрос о том, необходимо ли избирать главу муниципального района. Более рациональной видится система, при которой главу муниципального района не избирают, заседания представительного органа проводит его председатель, а муниципальным хозяйством руководит глава администрации, нанимаемый по контракту, которого депутаты могут наделить правом представления интересов района во внешних отношениях и отношениях с поселениями района.

ж) развести терминологически понятия «глава муниципального образования» и «глава местной администрации». Например, введя в отношении второго термин «муниципальный (городской, сельский, районный) управляющий».

Следующий набор мер касается законодательства о выборах. Изменения в законодательстве должны ориентировать органы МСУ на выбор таких избирательных систем, которые бы максимально обеспечивали репрезентацию интересов граждан и местных сообществ:

а) вернуть гражданам право создания региональных и муниципальных партий, наделить общественные организации, отвечающие определенным параметрам, правом выдвигать кандидатов и списки кандидатов на муниципальных выборах;

б) ввести сдержки и противовесы при использовании на муниципальных выборах той или иной избирательной системы. Например, при использовании мажоритарной системы относительного большинства установить минимальный предел явки избирателей, при котором выборы признаются состоявшимися, в 50 % от общего числа избирателей округа. При использовании мажоритарной системы абсолютного большинства порог явки не устанавливать. В многомандатных избирательных округах голосование по системе относительного большинства не применять, установив минимальный порог явки избирателей в 50 %. При голосовании по спискам использовать систему пропорционального представительства с открытыми списками: избиратель может не только проголосовать за определенный список кандидатов и кандидата в этом списке, но и составить свой список кандидатов из представителей различных партий;

в) установить принцип отзыва депутатов избирателями, в соответствии с которым депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало на одного человека больше, чем голосовало за него на выборах. Это станет для самих депутатов дополнительным стимулом к отказу от мажоритарной системы относительного большинства;

г) предоставить гражданам, уплачивающим местные налоги в двух и более муниципальных образованиях, право выбора муниципального образования, где они предпочитают участвовать в выборах в качестве избирателей;

д) решить проблему довыборов в многомандатных мажоритарных округах, когда на место одного выбывшего депутата избирается новый кандидат, — в принципе, такой кандидат должен набрать не меньше голосов избирателей, чем было у его предшественника. В противном случае возникает ситуация, при которой депутатом может оказаться кандидат, набравший меньше голосов избирателей, чем проигравшие участники основных выборов в многомандатном округе.

Изменения необходимо внести и в Гражданский кодекс:

а) в гражданских правоотношениях поменять субъекта права с «муниципальных образований» на «местные сообщества»;

б) определить, что от имени местных сообществ в гражданских правоотношениях вправе выступать исключительно выборные органы и должностные лица МСУ, либо иные органы и должностные лица МСУ, уполномоченные ими.

Базовый принцип: разные модели для разных сообществ

Модель местного самоуправления, заложенная в Конституции России, достаточно гибкая и может оставаться основой для построения системы муниципальной

власти, максимально ориентированной на отражение интересов избирателей и местных сообществ.

В рамках этой модели **базовым уровнем местного самоуправления должно стать местное сообщество — коллектив граждан, проживающих на ограниченной территории (в городском, сельском поселении), идентифицирующих себя с местом своего проживания, осознающих наличие общих традиций и интересов, которые отделяют их местное сообщество от других местных сообществ по тем или иным признакам уникальности.**

Местные сообщества вправе осуществлять местное самоуправление непосредственно либо путем избрания органов и должностных лиц местного самоуправления. Местные сообщества вправе на добровольной основе объединяться друг с другом, создавая новые сообщества, основанные на изложенных в законе принципах. Муниципальные образования следует дифференцировать в зависимости от численности жителей и преимущественного образа их жизни (сельский/городской) — каждому типу должны соответствовать свои варианты организации местного самоуправления.

> **В небольших,** компактно проживающих **сельских сообществах** с числом жителей, позволяющим собираться вместе и непосредственно решать те или иные вопросы местной жизни (например, **до 1000 чел.**), достаточно ограничиться выборами руководителя такого сообщества, предоставив ему право формировать сельскую администрацию и распоряжаться средствами местного бюджета.

> **В более крупных компактных сельских сообществах (от 1001 до 10 000 чел.)** либо сообществах, проживающих на территории нескольких сельских населенных пунктов и не имеющих возможности собираться для непосредственного решения местных дел, должны создаваться представительные органы местного самоуправления, избираемые по мажоритарной системе абсолютного большинства. В зависимости от количественного распределения жителей по населенным пунктам выборы могут проводиться по одномандатным (равномерное распределение) либо многомандатным (неравномерное распределение) округам. В таких сельских поселениях следует разрешить главе муниципального образования совмещать должность руководителя местной администрации с должностью руководителя представительного органа.

> В компактно проживающих **сельских сообществах (от 10 001 чел.) и городских сообществах** с любой численностью населения **до 150 тыс. чел.** включительно выборы должны проводиться по одномандатным округам с использованием мажоритарной системы абсолютного большинства. При этом основной вариант наделения лица полномочиями главы муниципального образования — его выборы из числа депутатов представительного органа местного самоуправления. Руководитель местной администрации обязательно назначается по контракту.

> **В городских сообществах численностью выше 150 тыс. чел.** следует допустить вариативность в применении мажоритарной и пропорциональной систем выборов. В любом случае смешанная система выборов должна быть исключена из практики, поскольку использование разных избирательных систем создает дисбаланс репрезентации депутатами интересов избирателей и местных сообществ. В случае проведения выборов по одномандатным округам с использованием мажоритарной системы абсолютного большинства основной вариант наделения лица полномочиями главы муниципального образования — его выборы из числа депутатов. В случае проведения выборов по системе пропорционального представительства глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет представительный орган МСУ. Полученный от всего населения мандат позволит ему быть полномочным арбитром при столкновении партийных интересов в представительном органе.

Отдельно стоит поднять вопрос о правомерности применения термина «местное сообщество» в отношении жителей муниципального района в целом. Вероятнее всего, в данном случае от него следует отказаться и позиционировать **муниципальный район в качестве площадки по согласованию интересов** городских и сельских **сообществ,** расположенных в его границах. Такому подходу соответствует только один вариант формирования представительного органа муниципального района: делегирование в его состав по равной квоте избранных местными сообществами депутатов.

В рамках этого варианта на районном уровне следует **отказаться** также и **от должности главы муниципального района:** в случае его выборов депутатами или гражданами он будет представлять интересы только части местных сообществ. На районном уровне вполне достаточно **избирать ежегодно на ротационной основе неосвобожденного председателя представительного органа** с чередованием по принципу «сельский/городской». Депутаты, делегированные в состав представительного органа района от городских и сельских поселений, должны будут нанять по контракту руководителя районной администрации.

Система, при которой высшее должностное лицо МСУ города назначается по контракту, должна быть исключена из практики, поскольку она автоматически делает такого главу неподотчетным горожанам и лишает их ключевого элемента репрезентации — прямого или опосредованного участия в избрании главы города. **Две альтернативы,** которые позволят вернуть горожанам элементарное представительство, — **выбор мэра из числа депутатов** (как правило, в случае мажоритарной системы выбора депутатов) **и прямые выборы абсолютным большинством** (как правило, в случае избрания депутатов по партийным спискам).

Роман Бевзенко

Конституционный суд как политическое жюри?

Общая оценка состояния судебной власти в России и ее связи с обществом

Судебная система России нехороша. Это признают все юристы, практикующие в российских судах, — трудно найти серьезного специалиста, который имел бы о российской судебной системе мнение скорее комплиментарное, чем негативное.

Безусловно, **в отечественной судебной системе есть некоторое количество плюсов.** Она дешевая: то есть участие в суде не влечет за собой существенных расходов для участников споров. Она относительно быстрая — по этому критерию мы лидируем в Европе, что засвидетельствовано 21-м местом России (из почти двух сотен стран!) в рейтинге Doing Business, трек «Обеспечение исполнения контрактов»[1].

[1] См. https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings



Однако качество судебной системы не всегда определяется дешевизной и скоростью (хотя и это важно!). **Решающее значение имеет ответ на вопрос, в действительности ли судьи независимы от исполнительной власти —** и особенно от правоохранительных органов, действительно ли они выступают подлинными арбитрами в спорах между частными лицами и государством (либо, что не менее важно для России сейчас, в спорах между частными лицами и псевдочастными структурами, такими как государственные корпорации и пр.).

Можно предложить оценивать качество судебной системы именно по качеству разрешения споров между частными лицами и такими субъектами.

Одна из главных проблем российской судебной системы — это **представление нынешнего судейского начальства** (руководства Верховного суда РФ) **о судейской корпорации как о замкнутой касте,** которая не может быть связана никакими отношениями ни с академической юридической средой, ни тем более с практикующими юристами. Полагают, что такие связи провоцируют судей на коррупцию. Считается, что если у судьи есть родственник-юрист, то это уязвимое место судьи, через него судью будет легко коррумпировать.

В этом суждении есть некоторая доля правды. Коррупционные скандалы последних десяти лет действительно показывают, что иногда в коррупцию вовлечены родственники судей, а иногда академическое окружение судьи — особенно когда в регионе есть сильная юридическая школа и ее воспитанники занимают судейские кресла: влияние на них оказывается через их бывших наставников. Однако такие случаи относительно редки. Намного более серьезной является коррупция через правоохранительные органы и председателя суда. С 2014 г. руководители Верховного суда успешно отгораживали судей от других членов юридической корпорации — что идет вразрез с подходом Высшего Арбитражного суда: он всячески приветствовал участие судей арбитражных судов в публичных юридических мероприятиях, организуемых юридическим сообществом. Курс на отгораживание привел к тому, что **судейский корпус «окуклился». Он совершенно отрезан от юридического сообщества,** он не знает, не слышит (а может быть, и не хочет слышать) то, что думают о проблемах российского права и о состоянии судебной системы российские юристы. Верховный суд России в этом «окукливании» является лидером. Например, показательно, что так называемый «Замятнинский клуб», который был организован Советом судей России, является закрытым мероприятием: в нем невозможно участие юристов с альтернативной точкой зрения на то, что происходит в судебной системе.

Высшая судебная инстанция нашей страны — Конституционный суд — пока еще не окончательно закрыта от мнения юридического сообщества, хотя тенденции в КС очень настораживают и расстраивают. Это, например, ограничение права судей Конституционного суда на публикацию особого мнения судьи.

Право на особое мнение — священное право судьи, участвующего в коллективном рассмотрении дела, это — гарантия его независимости. Это право у судей Конституционного суда не отобрали, оно по-прежнему есть, однако им запрещено предавать это мнение огласке. Разумеется, это во многом демотивирует готовить особое мнение (по-видимому, в этом и состоит цель поправки). Следовательно, в ближайшие годы мы будем видеть все меньше и меньше особых мнений судей.

Донесение мнения юридического сообщества до судей Конституционного суда

Конституционный суд до недавнего времени имел **два инструмента для того, чтобы получить все возможные точки зрения различных групп юристов** (в первую очередь академических юристов) по проблеме, находящейся в поле его зрения.

Первая опция: у судьи — докладчика по делу — есть право обращаться к экспертам в соответствующей области права (ст. 49 ФКЗ о Конституционном суде). На практике судьи активно пользуются этой

возможностью, направляя обращения в учебные заведения с признанным авторитетом (МГУ, ВШЭ и пр.), либо в научные заведения (ИГПАН, ИЗиСП, Центр частного права и пр.), либо в профессиональные объединения (Федеральная палата адвокатов, Федеральная нотариальная палата, Совет судей и пр.). Опыт свидетельствует, что судьи-докладчики вряд ли будут адресовать запросы не институализированным группам юристов (т.е. не объединенным в рамках кафедры учебного заведения либо научного института или профессионального объединения). По крайней мере, автору о такой практике не известно.

Важно отметить, что **в настоящее время в России отсутствуют какие-либо авторитетные объединения юристов,** не связанные общностью специализации, которые могли бы выступать в качестве площадок для выражения различных политико-правовых взглядов юристов. В качестве таковой задумывалась Ассоциация юристов России (АЮР), но она превратилась в бюрократическую структуру, которая не пользуется авторитетом в юридической среде как профессиональное объединение юристов вне зависимости от специализации.

Крайне редки случаи, когда Суд обращался к каким-либо авторитетным юристам персонально. Даже если судью-докладчика интересует мнение конкретного специалиста по юридической проблеме, запрос все равно будет направлен в организацию, в которой этот юрист работает (или числится). Нет необходимости говорить, что эти организации — в подавляющем большинстве случаев государственные учреждения. Хорошо, если руководитель такого учреждения придерживается принципов академической свободы и допустит, чтобы научную позицию для Конституционного суда подготовил конкретный специалист с известными взглядами. Однако вполне возможна и иная ситуация: когда **руководитель такого учебного или научного заведения будет настаивать на том, чтобы до Суда была доведена не личная позиция ученого-юриста,** а иная (например, более комплиментарная для защиты государственных интересов, чем интересов частного лица)[2].

Вторая опция, при помощи которой Конституционный суд мог получать информацию о позициях юридического сообщества, — **это инициативные заключения «друзей суда» *(amicus curiae)*,** которые научные институты или ученые-юристы могут направлять в Суд по своей инициативе (§ 34.1 Регламента Конституционного суда). В Регламенте подчеркивалось, что такие заключения должны отвечать признаку беспристрастности и объективности и быть «свободны от политических пристрастий». В противном случае судья-докладчик вправе не приобщать такое инициативное заключение к делу. По подсчетам юриста-конституционалиста Ольги Кряжковой, с 2012 по 2019 г. в КС было направлено 17 заключений amicus curiae, из которых 11 повлияли на итоговую позицию суда[3].

В январе 2021 г. **в результате принятия поправок к Регламенту Конституционного суда этот канал исчез вовсе**[4]**.** КС аргументировал изменение тем, что наличие его «провоцировало авторов инициативных заключений на ненаучную и порой переходящую в политическую плоскость аргументацию»[5]. Однако грань между «политическим пристрастием» и политико-правовым обоснованием какого-либо вопроса довольно тонкая — особенно в сфере публичного права, включающей выборное законодательство, свободу собраний, устройство представительных органов власти, законодательство о полномочиях правоохранительных органов и специальных служб, вопросы уголовного и административного преследования. Так, правовые решения в сфере свободы собраний всегда будут основываться на политических убеждениях юриста, который их формулирует. То же касается вопросов о разделении властей, составе и полномочиях представительного органа власти, свободе слова, «политических» статьях Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях и т.д.

Таким образом, на сегодняшний день для трансляции позиций академической корпорации остался всего один официальный канал. **Донесение до судей Конституционного суда позиций различных представителей юридического сообщества полностью находится в руках самих судей-докладчиков:** они решают, чьи мнения им интересны, и направляют соответствующим институтам запросы на подготовку заключений. Они же решают, отвечают ли инициативные заключения ученых критерию беспристрастности и объективности, нет ли в них «политической окраски».

Представительство юристов с различными политическими взглядами в составе Суда

Начиная с 2000-х годов, сам Конституционный суд постоянно транслирует тезис о том, что он вне политики. Суд позиционирует себя как место, где решаются исключительно вопросы права. Этот тезис кажется довольно лицемерным, так как **разрешение подавляющего большинства вопросов, связанных с толкованием положений Конституции, тесно связано с тем, какие судья имеет взгляды по базовым вопросам существования современного общества и его политической системы.**

[2] Автору этого раздела довольно часто доводилось лично готовить меморандумы по запросам судей Конституционного суда. Однако здесь я должен оговориться, что моя научная специализация – это гражданское право, то есть материя, довольно далекая от вопросов публичной политики. Но в любом случае запросы от судей направлялись в учебные заведения, в которых я преподаю, и руководство этих заведений никогда не препятствовало мне в доведении моих взглядов до судей Конституционного суда.

[3] КоммерсантЪ. № 19. 04.02.2021.



[4] Решение Конституционного суда Российской Федерации от 28 января 2021 г.



[5] КоммерсантЪ. № 19. 04.02.2021.



По своим функциям и месту в системе власти Конституционный суд РФ весьма близок к Верховному суду в США: он выполняет роль верховного арбитра в политической борьбе по основополагающим для устройства общества вопросам — по вопросам интерпретации Конституции. Поскольку в любом обществе сосуществуют носители разных политических взглядов и позиций, в составе такого высшего модератора должны быть носители разных мировоззрений. Эти мировоззрения, разумеется, не исчерпываются узко правовыми вопросами: от того, каков взгляд судьи на общественное благо, будет зависеть его понимание Конституции.

Например, если судья — консерватор по своим взглядам, то он будет давать одно толкование конституционным положениям. Если судья — либертарианец, то совершенно иное. Кроме того, в конституционном праве очень важен вопрос о балансе интересов государства, общества и частного лица. Например, если судья — убежденный государственник, то он будет неизбежно (может быть, даже неосознанно) смещать этот баланс в пользу государства.

К большому сожалению, **в настоящее время механизм рекрутинга юристов в состав судей Конституционного суда в России совершенно не формализован, не публичен и определяется исключительно субъективными взглядами президента страны.** Это связано с тем, что по Конституции инициатива номинирования судей в Суд принадлежит исключительно президенту. Администрация президента подбирает кандидатуру и вносит ее на рассмотрение Совета Федерации. Никаких серьезных дискуссий в Совете Федерации относительно правовых взглядов и убеждений кандидата в судьи не бывает (это резко контрастирует с громкими дебатами в Сенате США относительно кандидатур судей Верховного суда).

Ни одна из дискуссий в Совете Федерации о номинации судей Верховного суда России (судей Конституционного суда уже очень давно не номинировали) **не заслуживает внимания.** Иногда члены СФ задают вопросы, кем работают родственники и почему кандидату или его близким были выписаны автомобильные штрафы и были ли они оплачены. Почему-то их не интересуют правовые взгляды кандидата: что он думает по поводу, скажем, пределов социальной ответственности бизнеса перед обществом, по поводу прогрессивной шкалы налога на доходы, соотношения права на собрание и права жителей города на свободное перемещение по нему, а также прочим актуальным вопросам российской юридической повестки.

Таким образом, представительный орган власти (Совет Федерации) в действительности не обладает качеством фильтра, способствующего тому, чтобы в Конституционном суде были представлены юристы с разными политико-правовыми убеждениями. И совершенно невозможно всерьез полагать, что к последнему стремятся сотрудники Администрации президента, которые подбирают кандидатов на должности судей. Напротив, именно **Администрация президента заинтересована в том, чтобы иметь Конституционный суд, максимально лояльный к исполнительной и законодательной власти,** который ни при каких обстоятельствах не выступит в качестве самостоятельной фигуры в большой политической игре.

Получается, что у действующего президента есть возможность подбирать и номинировать на должности судей высшей судебной инстанции только тех юристов, которые близки ему по взглядам и подходам. Собственно, **в этом нет ничего плохого** (примерно так же работает система подбора судей в Верховный суд США) — но только **при условии сменяемости фигуры президента, не совпадающей с ротацией судей Конституционного суда.**

Так, представим себе, что президент-либерал номинировал в Суд либерально настроенных юристов, но через 3–5–8 лет его сменил президент-консерватор. Либерально настроенные судьи не дадут президенту-консерватору «простереть совиные крыла» над Россией. Верно и обратное: если к власти приходит либерально настроенный президент (взамен ушедшего консерватора), то проведенные его предшественником консервативные юристы не дадут сорваться в «либеральный галоп». Очевидно, что такая система сдержек и противовесов в отношении судебной, законодательной и исполнительной властей в России не сработала (хотя в теории могла сработать) из-за увеличения срока президентства и нарушения правила о предельном двукратном президентстве одного и того же лица.

Впрочем, **возможны и иные модели рекрутинга судей в Конституционный суд.** Например, когда часть кандидатов туда рекрутируется исполнительной властью, часть — законодательной, часть — академическим юридическим сообществом. В этом случае будет очевидно выше вероятность плюрализма мнений внутри Конституционного суда, а значит, социальные группы с различными политическими воззрениями будут полноценно представлены в составе высшего судебного органа нашей страны.

Никита Савин

Публичная сфера — новые формы представительства?

Проблема качества представительства уже не первое десятилетие дебатируется в политической мысли. С наступлением эпохи коммуникационного изобилия институты представительства оказались перед новыми вызовами: изменилась медийная среда, расширились возможности медийного выбора, распространились цифровые технологии.

Во-первых, **снизился уровень политического участия и интереса к политической жизни:** заметно просела явка на выборах в большинстве стран Европы и Америки.

Это компрометирует легитимность избранных политических представителей и бросает тень на принимаемые ими решения.

В России эта тенденция особенно ярко выражена на региональных и муниципальных выборах. Так, **в трех крупнейших российских городах последние выборы главы города привлекли меньше трети избирателей: всего 21 % в Новосибирске, 30 % в Санкт-Петербурге, 31 % в Москве. А средняя явка на последних выборах городского парламента в шести крупнейших городах страны составила 30 %** (если изъять отсюда аномально высокую явку в Казани, то показатель опустится до 23 %). Муниципальные и региональные кампании, которые вызывают интерес и медийный резонанс (как, например, выборы в Московскую городскую думу 2019 г. или выборы депутатов муниципальных советов Москвы в 2017 г.) — редкое исключение, которое только подтверждает правило. И даже там явка была печально низкой: всего 15 % в 2017 г. и 22 % в 2019-м.

Во-вторых, **снижается уровень политической осведомленности.**

Сегодняшняя медийная среда позволяет гражданам при желании избегать потребления политической информации. Конечно, низкая политическая осведомленность всегда удручала исследователей демократии. Брюс Аккерман и Джеймс Фишкин приводят ряд показательных примеров: в самый разгар холодной войны большинство американцев не могло ответить правильно на вопросы о членстве СССР в НАТО, а перед началом иракской кампании едва ли не 50 % американцев полагали, что иракцы были среди смертников, 11 сентября 2001 г. направивших самолеты на здания Всемирного торгового центра[1]. В России интересный эксперимент в 2017 г. провел «Левада-центр», спросивший у респондентов, готовы ли они проголосовать за несуществующего кандидата в президенты Андрея Семенова, которого якобы поддержал Владимир Путин: 11 % сразу признались, что слышали об этом кандидате[2]. Однако в эпоху массового вещания потребление политической информации было неизбежным побочным эффектом просмотра развлекательных передач: даже если зритель включал телевизор, чтобы увидеть сериал или ток-шоу, то в перерывах он оказывался невольным потребителем новостного контента. Это позволяло ему ориентироваться в политической повестке и, как минимум, быть в курсе того, что идет холодная война, а США планируют вторгнуться в Ирак. Проблема политической неосведомленности на поверку оказывается еще более серьезной, чем снижение участия: даже если граждане придут на избирательные участки, где гарантия, что они сделают осмысленный выбор?

[1] Ackerman B., Fishkin J. Deliberation Day. New Haven and London: Yale University Press, P. 5–6.

[2] Данные: «Левада-центр», сентябрь 2017 г.



В-третьих, **появились «неизбранные представители» в лице блогеров, селебрити, лидеров общественного мнения и так далее.**

На протяжении последних тридцати лет наблюдается последовательная эрозия партийной лояльности. Сегодня граждане все больше обращают внимание на то, какие известные люди поддерживают политика или партию. Эту тенденцию ярко иллюстрируют президентские кампании Владимира Путина: кандидат демонстративно отстраняется от правящей партии «Единая Россия» и активно привлекает известных общественных деятелей на роль «доверенных лиц».

Другой пример — попытки партийного строительства, в которых ключевую роль играет привлечение известных или даже скандальных фигур («Гражданская платформа» в 2011—2012 гг., «Партия роста» и партия «За правду» в 2020 г.). Заручиться поддержкой лидеров мнений стремится и Алексей Навальный (кампания «За Навального» в январе 2021 г.).

Все это — симптомы кризиса партийного представительства. Для демократий XX века политические партии были главными политическими институтами. Политические партии среди прочего выполняли функции мобилизации избирателей, вербовки новых членов и политических активистов, выдвижения кандидатов на различные должности, организации работы законодательных собраний и правительств. **В конце XX века партии утратили монополию на выполнение этих функций.** Вместе с закатом партийной демократии встает вопрос о контурах

новой системы представительства. В данном разделе будет (1) описано состояние публичной сферы в России в условиях меняющегося медийного ландшафта, (2) выделены политические аспекты этих изменений, (3) определены новые инструменты политического участия.

Публичные сферы и новая медийная среда

Умножение возможностей медийного выбора и состояние коммуникационного изобилия качественно меняют публичную сферу. Если еще десятилетие назад социальные сети были чем-то вторичным по отношению к телевидению, то сегодня ситуация кардинально изменилась. Телевидение остается основным источником информации для большей части граждан страны, но его роль непрерывно сокращается, в то время как роль интернет-источников неуклонно возрастает. С 2011 до 2021 г. доля узнающих новости по ТВ снизилась с 92% до 63%, доля использующих новостные сайты в интернете выросла с 20% до 45%, доля использующих форумы, блоги и социальные сети поднялась с 7% до 23%[3].

[3] Данные: ФОМ, январь 2021 г.



Эта тенденция постепенно приводит к ослаблению влияния телевизора, а также к изменению его политической роли. На протяжении 2000–2010-х гг. новостные передачи главных федеральных телеканалов определяли, о чем будет думать аудитория. Достаточно было исключить из новостного потока оппозиционных политиков, чтобы лишить их каких бы то ни было шансов на избрание. Сегодня телевидение уже не обладает монополией на установление повестки дня. Следствие: новостные передачи начинают активно оппонировать сложившимся в обществе точкам зрения, а телевещание в целом становится все более агрессивным. Особенно ярко эта тенденция проявила себя после 2014 г., когда стиль телевещания приобрел ярко выраженный мобилизационный характер.

Граждане не только все больше потребляют информацию из интернета, но и общаются друг с другом. Шведский исследователь Питер Дальгрен провел классификацию публичных сфер в интернете, указав среди них на так называемые предполитические публичные пространства. Они образуются в сообществах, которые объединены общими неполитическими темами или интересами. Предполитические публичные пространства предоставляют возможность для формирования коллективных идентичностей и интересов. В них может периодически возникать политическое обсуждение, но оно не является главной целью таких объединений. Помимо этого, существуют также масс-медийные пространства, пространства продвижения ценностей организаций, активистские пространства (их организуют социальные движения), а также пространства взаимодействия граждан и представителей власти[4].

[4] Dahlgren P. (2009). Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, P. 167–168.

В России сегодня предполитические публичные сферы расширяются гораздо быстрее всех остальных. К таким публичным сферам можно отнести разнообразные объединения граждан в социальных сетях на основе общего интереса: родительские чаты, соседские чаты, группы по интересам и так далее. По данным «Левада-центра», 39% россиян пользуются социальными сетями, а 59% используют мессенджер WhatsApp. При этом 33% россиян знакомы с соседскими чатами, а в Москве доля таких людей составляет 54%[5]. Мессенджеры и социальные сети облегчают коммуникацию между гражданами и стимулируют их объединение по принципу общего интереса. Несмотря на то что такие чаты и группы носят тематический характер, часто обсуждения в предполитических публичных сферах касаются самого разнообразного набора тем. Косвенным продуктом предполитических публичных сфер являются рост межличностного доверия, укрепление слабых связей, а также развитие культуры дискуссии и обмена мнениями.

[5] Данные: «Левада-центр», апрель 2020 г.



Основной политический эффект распространения предполитических публичных сфер — возможность мобилизовать людей на участие в коллективном действии. Эта возможность оказывается особенно востребованной в недемократических режимах, где процессы принятия решений и формирования государственной политики, как правило, не включают в себя механизмы учета интересов различных групп граждан. И здесь предполитические публичные сферы являются подспорьем для формирования активистских сообществ и социальных движений.

Другим их политическим эффектом является расширение возможностей для политической агитации.

Эпоха коммуникационного изобилия, помимо всего прочего, характеризуется усилением конкуренции за внимание пользователя. Если в эпоху массового вещания телевидение и пресса позволяли кандидатам донести свои позиции до максимально широкого круга избирателей, то из-за умножения медийного выбора их ресурсов уже недостаточно. В недемократических режимах для политической оппозиции часто закрыт доступ к масс-медиа, у нее, чтобы доносить свои позиции до избирателей, остаются только предполитические публичные пространства. Выборы в Московскую городскую думу 2019 г. стали примером того, как в условиях высокой плотности предполитических публичных сфер оппозиционные политики могут достигнуть электорального успеха.

Масс-медийные, активистские и ценностные публичные пространства развиты в России в гораздо меньшей степени, чем предполитические. Одна из главных причин того, что эти потенциалы на се-

годняшний день не реализованы в полной мере, кроется в законодательном регулировании онлайн-активности. В течение 2010-х гг. наблюдался резкий рост числа уголовных дел, связанных с возбуждением ненависти или вражды (ст. 282 УК РФ). Ярким примером преследований за онлайн-активность стало так называемое дело «Нового величия», в котором обвиняемым вменялось создание экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ). Возможность уголовного преследования существенно повышает риски участия в масс-медийных, активистских и ценностных публичных пространствах.

К правительственным публичным сферам можно отнести разнообразные инструменты электронной демократии, которые позволяют гражданам участвовать в принятии решений. Примером такой публичной сферы в России является платформа «Активный гражданин». Подобные пространства также стимулируют политическое участие граждан и усиливают их вовлеченность в процесс принятия решений. В то же время они не могут и не должны подменять собой институты представительства. В процессе принятия решений у них вспомогательная роль. Органы власти либо делегируют им некоторые второстепенные вопросы для непосредственного принятия решения, либо используют их как площадку для выражения мнений и выработки рекомендаций органам власти. Потенциал правительственных публичных сфер может быть раскрыт, лишь если работают традиционные институты представительной демократии.

Между избранным и неизбранным представительством

На рубеже XX–XXI вв. тенденцией представительного правления стала персонализация фигуры представителя. Роль его личности и персональных характеристик стала превалировать над партийной принадлежностью. Эта тенденция усилила значимость выборных технологий, которые традиционно считались вспомогательными, а не основными. Речь идет о роли лидеров общественного мнения в выборном процессе. Привлечение лидеров мнений — традиционный механизм, к которому прибегают политические партии и политические лидеры с целью заручиться поддержкой избирателей за пределами своего электорального ядра. Но **если в условиях партийной демократии лидеры мнений встраивались в партийную систему, то сегодня они все больше сами претендуют на роль политических лидеров.**

Предполитические публичные пространства тяготеют к тому, чтобы в них появлялись свои лидеры мнений: они оказываются представителями сообщества и могут коммуницировать с внешней средой от его имени. Легитимность таких представителей не подтверждается никакими выборными процедурами, а формируется спонтанно в ходе рутинных коммуникативных практик. Их главный ресурс — доверие и уважение тех, кого они представляют. Такие лидеры мнений имеют собственный электоральный потенциал, а также являются ценным ресурсом для избранных представителей.

На первый взгляд, появление неизбранных представителей — дурная весть для системы политического представительства. Однако есть другой аспект этого процесса. Он обусловлен запросом на усиление роли общественного мнения в процессе принятия политических решений. Обсуждение таких решений должно включать в себя учет множества интересов, мнений и форм жизни, и для него явно недостаточно деятельности профессиональных представителей, которые много лет сидят в парламентах и де-факто теряют какую-либо связь со своими избирателями. Яркая иллюстрация — образ депутата-социалиста, который, не будучи выходцем из рабочего класса, является его представителем.

Происходит смена принципов представительства: принцип авторизации (представитель — тот, кому поручили осуществлять представительство) сменяется дескриптивным (описательным) принципом. Согласно ему, только рабочий может отстаивать интересы рабочих, поскольку он их понимает и осознает, а **представительные органы должны быть отражением социальной структуры общества.**

В условиях принципа авторизации основное место представительства — органы власти. В условиях дескриптивного принципа местом представительства различных образов жизни и мысли становится публичная сфера. Она включает в себя целый ряд групп, которые явно или неявно претендуют на политическое представительство.

> **Журналисты.** Именно журналисты играют ключевую роль в обращении информации. Они определяют медийную повестку и предлагают интерпретацию новостных сообщений. В эпоху коммуникационного изобилия роль журналиста меняется по сравнению с эпохой массового вещания. Начиная с 1990-х годов, укрепляется феномен «нового макрекерства»: намечается тенденция к переходу от беспристрастной и независимой журналистики к критической и даже активистской[6]. Это объективно обусловленная трансформация: даже медиа, стремящиеся к беспристрастному освещению, все чаще воспринимаются как «вражеские». **В России исследования показывают значительный уровень самоцензуры среди журналистов, что подрывает их представительскую роль[7].** Симптоматично здесь широкое распространение аноним-

[6] Подробнее о новом макрекерстве см.: Кин Дж. Демократия и декаданс медиа. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 56–70.

[7] Simons, G & Strovsky, D. (2006). Censorship in Contemporary Russian Journalism in the Age of the War Against Terrorism: A Historical Perspective // European Journal of Communication, 21(2), pp. 189–211; Schimpfossl, E. & Yablokov, I. (2014). Coercion or Conformism? Censorship and Self-censorship Among Russian Media Personalities and Reporters in the 2010s // Demokratizatsiya, 22(2), pp. 295–311.

ных политических телеграм-каналов, которые замещают политическую журналистику.

> Политики. Будучи избранными представителями, политики также принимают активное участие в публичном обсуждении. Если для эпохи массового вещания характерны профессиональные политики, которые вырастают из партийных активистов, то эпохе коммуникационного изобилия соответствуют политики-селебрити. Залогом их успеха является конвертация медийного капитала в политический. При этом такая конвертация не всегда удается: кейс Ксении Собчак на президентских выборах 2018 г. демонстрирует, что для электорального успеха могут иметь значение иные факторы.

> Эксперты. Они в последние годы подвергались критике: опора на позицию экспертов иногда вступает в конфликт с общественным мнением, будь то общий срез настроений граждан или же консолидированные позиции разного рода групп. Несмотря на это, эксперты сегодня являются необходимыми агентами процесса принятия легитимных политических решений.

> Лоббисты. Мало кто обладает столь дурной репутацией, как лоббисты. В массовой культуре плотно укоренен образ лоббиста — агента, действующего в интересах табачных компаний, производителей оружия или алкоголя. При этом роль лоббиста в политической жизни модерного общества сложно переоценить. Они выступают в роли катализаторов коммуникационных процессов, продвигая интересы тех или иных агентов в коридорах власти. Основная проблема деятельности лоббистов в России — отсутствие законодательства в этой сфере. В отсутствие закона грань между лоббистской деятельностью и коррупцией становится довольно зыбкой, что создает ситуацию неопределенности для всех участников политического процесса.

> Правозащитники. Роль правозащитников в процессе принятия и легитимации политических решений заключается в артикуляции, обосновании и отстаивании интересов тех групп населения, которые по разным причинам не в состоянии отстаивать их самостоятельно. Чаще всего речь идет о маргинализированных группах, которые дискриминируются по разным признакам. В России деятельность правозащитников скована законом об иностранных агентах, дающим предельно широкую трактовку политической деятельности.

> Моралисты. Моральная аргументация должна присутствовать в публичной сфере наряду с отстаиванием интересов, чем главным образом занимаются лоббисты и правозащитники. Моральную аргументацию излагает специальная категория агентов публичной сферы.

> Публичные интеллектуалы. В отличие от всех остальных категорий, публичные интеллектуалы дают оригинальные авторские оценки тому или иному вопросу. Часто это известные писатели и признанные деятели культуры, чье мнение оказывается значимым.

Специфика российской публичной сферы — в ее неорганизованности, а также в особой фрагментированности по политическому признаку. Де-факто политическая публичная сфера распадается на два слабо связанных друг с другом пространства: это основная публичная сфера, в которой центральную роль играет телевизионная повестка, и альтернативная публичная сфера. В центре альтернативной сферы находятся независимые политические масс-медиа (такие как «Эхо Москвы», «Новая газета» или «Открытые медиа»). Эта сфера оказывается точкой притяжения для оппозиционных политиков, правозащитников, моралистов, экспертов и публичных интеллектуалов. Из-за своей открытости альтернативная публичная сфера в большей мере соответствует характеру новой медийной среды, поэтому увеличение числа пользователей социальных сетей приводит к ее усилению.

Роли часто накладываются друг на друга: политики выступают как правозащитники и моралисты, а правозащитники выносят политические суждения. Пересечение разных ролей создает проблему неоправданных ожиданий — из-за этой особенности российская публичная сфера порождает множество конфликтов. Популярные независимые журналисты и блогеры уже не могут быть просто журналистами и блогерами — от них ожидают определенных политических высказываний. Когда этого не происходит, на них часто обрушивается шквал критики. Почему молчит Иван Ургант или Владимир Познер? Почему не проясняют свою политическую позицию популярные комики с телеканала ТНТ? Сколько заплатили тому или иному известному персонажу за его высказывания? Все эти вопросы всякий раз звучат в моменты политических обострений. С той же проблемой сталкиваются политики. От них ожидают не только профессионализма и честности при представительстве интересов своих избирателей, но также и присущей моралистам или правозащитникам принципиальности. Любые переговоры и коалиции политических сил неминуемо вызывают подозрения в предательстве ими сторонников.

Показателен здесь пример Елизаветы Глинки (доктор Лиза), деятельность которой вызывала противоречивые оценки. С одной стороны, она была яркой фигурой российского волонтерского движения, из-за чего и оказалась в центре медийного внимания. С другой же стороны, ее аффилиация с Общероссийским народным фронтом и посещения Сирии вызывали медийный резонанс и осуждение со стороны других лидеров мнений.

Подобные ситуации часто сопровождаются публичным обсуждением и осуждением. Знамени-

тости часто используют эту особенность: одни зарабатывают деньги на участии в политических проектах, другие продвигают разного рода инициативы. Примеры Чулпан Хаматовой и Нюты Федермессер демонстрируют, что медийный резонанс от участия знаменитостей в политических проектах может принимать форму скандала с существенными для них издержками.

Основная публичная сфера не может всецело удовлетворить возникающие запросы на представительство, поскольку накладывает значительные ограничения на критику действий органов власти, а также на сопротивление значимым интересам бизнеса. Это отражается в цифрах: **уровень доверия к теленовостям снизился примерно на 20 % только за последние шесть лет** (с 63 % в 2015 г. до 42 % в 2021 г.). В то же время **усиливается доверие к информации из социальных сетей и интернет-изданий:** если в 2015 г. им доверяли соответственно 4 % и 15 % граждан, то в 2021 г. эти доли составили уже 13 % и 23 %[8]. В таких условиях альтернативная публичная сфера оказывается местом для проговаривания общественного недовольства и удовлетворения нереализованных запросов на представительство.

[3] Данные: ФОМ, январь 2021 г.



Новые формы участия

Сегодня в мире основным способом преодоления проблемы недостаточной репрезентации стало создание новых институтов обсуждения политических решений. Чаще всего эти институты создаются в виде **гражданских ассамблей — собраний граждан, которые созываются на постоянной или временной основе и выносят рекомендации органам власти.** В некоторых случаях они также устанавливают повестку обсуждений законодательным собраниям разного уровня.

Отличительная особенность таких форумов — **отбор участников на основе жребия.** Этот способ используется все активнее. За последние годы Исландия выработала конституцию с помощью ассамблеи, определенной жребием, в Восточной Бельгии парламент региона на 2/3 определяется по жребию, во Франции с помощью жребия организована серия гражданских собраний по изменению климата. Лотерейный отбор не является типичным для всех форм современного представительного правления, но именно его применение позволяет избежать профессионализации представительства, оформления представителей в отдельный политический класс со своими интересами. Использование жребия позволяет обеспечить описательный характер представительства и максимальную представленность разных точек зрения, образов мыслей, форм жизни.

Гражданские ассамблеи создаются, как правило, на муниципальном и региональном уровнях власти. Их главная функция — преодоление лакун представительства, а не принятие решений. Решения по-прежнему принимают выборные лица, поскольку именно они несут ответственность перед избирателями (в отличие от назначенных по жребию). Такое «разделение труда» позволяет сохранить преимущества партийной демократии, одновременно усилив вовлечение людей в принятие решений.

Российская система политического представительства на сегодняшний день не учитывает запрос на его описательный характер. Отчасти этот запрос должна удовлетворять верхняя палата парламента, задача которой — отражать интересы российских регионов. На практике же из-за особенностей своего формирования Совет Федерации РФ является палатой профессиональных лоббистов, жизненная связь между представителем и представляемыми здесь отсутствует вовсе. С 2005 г. в России существует институт общественных палат, которые действуют как на федеральном, так и на региональном уровнях. Порядок формирования общественных палат не позволяет им выполнять главную функцию совещательных органов: быть пространством представленности для тех, чьих аргументов и точек зрения по разным причинам не представляют выборные органы. В существующем виде они оказываются скорее субститутами традиционных институтов представительства, чем ответами на новые вызовы.

Совещательные органы, формируемые по принципу лотереи,— перспективное направление развития системы представительства для России. Исследователи автократий все больше говорят о тенденции к отказу от точечных политических репрессий в пользу манипулирования информацией и исключения политической оппозиции из публичной сферы. Лотерейный принцип формирования представительных органов неуязвим для таких манипуляций, как недопуск кандидатов или создание неравных условий для их предвыборной активности. Конечно, совещательные органы не могут быть заменой выборным, однако их деятельность позволяет выявить социальные запросы, обозначить позиции и мнения различных групп населения. В свою очередь, обозначение запросов становится основой для усиления конкурентности выборов в законодательные собрания, для политической мобилизации и коллективных действий граждан.

В эпоху коммуникационного изобилия политические вопросы часто обсуждаются в юмористических жанрах. В России неразвитость масс-медийных, активистских и ценностных публичных пространств частично сублимируется распространенностью сатирического контента. Яркие примеры такого контента — выступления стендап-комиков. Краткие и полные версии концертов Данилы Поперечного на YouTube набирают до

30 млн просмотров, что особенно контрастирует со статистикой просмотров на YouTube программ «Время», «Время покажет», «Вечер с Владимиром Соловьевым», где количество просмотров лишь изредка достигает нескольких сотен тысяч.

Также все большее распространение приобретают интернет-мемы. Ярким примером такого контента является паблик «Лентач», который иллюстрирует новостные сообщения сатирическими картинками. **Сатира привлекает внимание к новостной повестке и повышает политическую осведомленность.** При этом в России происходит распространение сатиры не горатического, а ювенального типа — не примиряющей с действительностью, а позволяющей гражданину осознать собственные политические интересы и увидеть пути их реализации. Использование развлекательных форматов для вовлечения граждан в политический дискурс сегодня является актуальным направлением работы политических активистов.

Коммуникационное изобилие создает новую повестку и предоставляет новые возможности для политического представительства. Новая медийная среда генерирует технологические возможности для коммуникации граждан, артикуляции общественных мнений и подготовки коллективных действий.

Распространение предполитических публичных сфер предоставляет политическим активистам широкие возможности, а неразвитость масс-медийных, ценностных и активистских публичных пространств сублимируется неявными формами политической коммуникации — например, распространением сатирических мемов и их обсуждением. В этой связи **актуальным направлением политической борьбы становится развитие совещательных публичных сфер, отбор в которые осуществляется по лотерейному принципу.** Такие публичные сферы могут стать точкой притяжения для мнений, которые нельзя выразить в других типах публичных сфер.

Элла Панеях

Новые формы представительства — чем отвечает общество?

Будущее уже здесь, просто оно неравномерно распределено

Уильям Гибсон

Запрос на новые формы репрезентации отражает **три важные тенденции.**

> Общество усложняется. Это, как и во всем мире, приводит к возникновению **новых осей конфликтов, а также идеологических разногласий,** не отраженных в традиционном партийном спектре.

> Возникновение **новых форматов и технологических возможностей для самоорганизации** людей позволяет ответить на запрос, появляющийся вследствие первой тенденции.

> В России все это происходит на фоне **постепенного обеднения формальной политической сферы:** крайне редуцирован политический спектр «системных» партий, а набор мало-мальски «системных» альтернатив не только изначально недостаточен (отчасти в силу советского наследия), но и сокращается под влиянием сознательного ограничения доступа граждан к политике. Постоянным фоном также становятся неуклонно наращиваемый силовой потенциал режима и готовность силовиков отвечать на самоорганизацию граждан репрессиями.

С другой стороны, с распространением сетевых форм самоорганизации растет информационный охват (политические темы и кампании разворачиваются вирусным образом), а также падает зависимость движений и сообществ от формальных организаций. На фоне растущей уязвимости самих организаций и даже платформ повышается устойчивость и длительность кампаний как в интернете, так и в офлайновой реальности (см. пример Хабаровска).

Редуцированное поле публичной политики

В поле официальной публичной политики в России представлены лишь некоторые социальные группы и идейные воззрения.

Так, **отсутствуют «системные» партии и организации, которые** могли бы в социально-демографическом плане хотя бы частью своей программы **выражать интересы городского образованного класса, наемных работников, предпринимателей, молодежи, сельского населения, населения малых городов** (и это далеко не полный список).

В идейном плане не представлено почти ни одно из течений, составляющих традиционный партийный спектр в демократической стране.

Помимо отсутствия мало-мальски заметной организации либерального плана, в России нет социал-демократов (попытка «Яблока» исполнять эту роль проваливается раз за разом) и/или отдельной левой социалистической партии (попытки КПРФ претендовать на эту нишу представляются неуспешными — она так и остается партией пенсионеров и советского консерватизма). Сторонники националистических взглядов лишены возможности сформировать легальные структуры. Даже социальные консерваторы не имеют прямого политического представительства в парламенте — несмотря на то, что федеральная пропаганда перенимает соответствующую риторику. Они вынуждены довольствоваться группировкой православных фундаменталистов внутри и возле РПЦ в роли своих политических представителей (хотя на ближайших выборах эта ситуация может поменяться).

Другие потенциальные политические силы лишены и этого; так, если интересы предпринимателей худо-бедно способны озвучивать бизнес-ассоциации, то **в стране, где большинство активного населения являются наемными работниками, фактическое отсутствие профсоюзного движения** так же удивительно, как непредставленность социал-демократов в собственно партийной структуре.

В стране, где три четверти населения живут в городах, не представлены города. В стране, где межрегиональное разнообразие чрезвычайно высоко, нет ни одной партии региональных интересов.

Однако эти воззрения явно и в весьма заметных масштабах представлены в спектре предпочтений избирателей. Более того, граждане вполне сознают недостаточность существующей партийной системы.

Так, согласно опросу РАНХиГС, не опубликованному, но предоставленному прессе[1], в октябре 2018 г. лишь половина опрошенных (48 %) указала, что таких людей, как они, представляет одна

[1] «В РАНХиГС рассказали о запросе россиян на левый поворот в политике». РБК. 25.10.2018.



Городецкая Н. «У россиян появился спрос на новые партии». КоммерсантЪ. 26.10.2018.



Часть данных также приведена в докладе «Минченко Консалтинг»: Минченко Е., Петров К. и др. 2018. Новая политическая реальность и риски антиэлитной волны в России. М.: Минченко Консалтинг.



из четырех парламентских партий. В том числе менее четверти опрошенных (23 %) указали в этом качестве правящую «Единую Россию», что составило заметно меньше ее обычного рейтинга в данных опросных организаций (по данным ФОМ, в том же месяце за ЕР готовы были бы проголосовать 35 % опрошенных[2], сейчас — 31 %[3]). Между тем на выборах в Государственную думу VII созыва эта партия набрала 54 % голосов, а ее фракция заняла там уже три четверти (76 %) депутатских мест — вопиюще много для организации, которую считают своим представителем меньше четверти граждан. В этом же опросе нехватку партии, поддерживающей социальное государство, констатировали 22 % опрошенных, партии социалистической идеологии — 19 %, националистической партии — 18 %, партии, поддерживающей малый бизнес, — 17 % опрошенных, еще 17 % отмечает отсутствие партии, защищающей свободу слова, а 10 % огорчено отсутствием партии, представляющей консервативную идеологию[4]. Лишь 10 % считают, что в существующем спектре представлено достаточно идеологических позиций и ни одна новая партия не нужна. Зато **42 % заявляют, что их лично в существующем партийном спектре не представляет никто.**

[2] ФОМ, «Доминанты. Поле мнений». 25.10.2018. С. 8.



[3] ФОМ, «Доминанты. Поле мнений». 08.04.2021. С. 6.



[4] В опросе можно было выбрать до двух позиций.

В условиях, когда формальная самоорганизация граждан встречает осознанное и часто силовое сопротивление со стороны органов власти, **эти дефициты создают запрос на нетрадиционные формы репрезентации.**

Новые оси разногласий

Как и во всем мире, в России разнообразие современного общества больше не отражается традиционным партийным спектром — даже если бы он не был редуцирован до представительства бенефициаров политического режима, пенсионеров и клиентелы центральной власти. В норме это влечет за собой **появление если не новых партий, то новых движений и пунктов актуальной повестки, которые требуют себе места в программах политиков и обсуждения в общественной дискуссии.** Так, неравноправие женщин, разделение труда и ресурсов внутри семьи, организация заботы о старшем и младшем поколениях, защита прав детей и защита семьи от вмешательства государства — вопросы, которые не оставляют равнодушными даже людей в традиционном смысле аполитичных. Они затрагивают повседневные интересы, базовые установки и ценности, глубоко эмоционально задевают, требуют новых, более бережных и горизонтальных форматов обсуждения. И именно они присутствуют в «официальном» публичном поле почти исключительно в виде грубой пропаганды, основанной на устаревших данных, на не свойственных постсоветскому россиянину установках.

В реальной политике они появляются в виде ограничивающих запретов, ломающих как традиционные, сложившиеся за советский период формы семейных отношений (семейная забота о старших при раздельном проживании, планирование семьи и репродуктивная свобода для женщин), так и возникающие вновь (поздняя брачность, разнообразие форматов родительства, высокие требования к психологической безопасности и комфорту детей, семейная ответственность за их развитие).

Инклюзия и помощь людям с особыми потребностями создают конфликты между гражданами на уровне микрорайона, двора и школы, ярко высвечивая недостаток институтов согласования интересов на местном уровне — эту роль было бы естественно выполнять независимым муниципальным органам самоуправления. Локальные экологические проблемы точно так же высвечивают конфликты между обществом, бизнесом и местной властью, демонстрируют дефицит механизмов согласования интересов на местном уровне.

Мы наблюдаем **взрывной рост участия в благотворительности: в течение 2020 г. трое из четырех горожан — пользователей интернета — хотя бы один раз помогали** благотворительной организации[5]. Это обнажает конфликт между необходимостью и желанием граждан решать социальные проблемы «снизу» — с одной стороны, и избыточным регулированием, «заточенным» под иерархические административные структуры, доминирующие в этой сфере с советских времен, — с другой.

[5] Язневич Е. и др. Профессиональная благотворительность в развитии: участие населения (2020).



Вообще, с развитием общества и повышением прозрачности всех сфер жизни все более конфликтной становится тема гуманитарного стандарта в тех областях, где государство встречается с гражданином: от положения в детдомах, тюрьмах, школах, ПНИ, обращения с пациентами в больницах, проблем с допуском в реанимацию — и до привычного хамства чиновников и других агентов государственной власти, становящегося более видимым благодаря социальным сетям и средствам фиксации.

«Ковидный» карантинный год даже в самых развитых демократических странах высветил острый дефицит механизмов, которые позволяли бы озвучивать и согласовывать интересы разных групп в экстренных ситуациях, когда управленческие решения приходится принимать быстро — быстрее, чем обществу удается на них влиять.

Все это создает растущий запрос на новые формы репрезентации — поверх или «вокруг» существующих политических механизмов. В России эти меха-

низмы еще и сознательно ограничиваются сверху, чему также немало поспособствовали условия эпидемии, давшие органам власти всех уровней дополнительные инструменты ограничения публичной деятельности граждан.

Тенденции, тактики, стратегии

В ситуации, когда запрос на репрезентацию растет, а возможности для «традиционной» репрезентации через партийную политику и политическую деятельность неуклонно падают, естественно ожидать возникновения новых форм (или развития уже существующих несистемных вариантов), позволяющих гражданам предъявлять, озвучивать и доносить до других свою позицию. Ханна Питкин в классической книге определяет политическое представительство как превращение отсутствия в присутствие: граждане, которые отсутствуют в политическом процессе, ищут способ в него вернуться[6]. Если вы не можете быть представлены в политических органах и на официальных дискуссионных площадках, что сделает вас представленными? Группа, претендующая на присутствие в политическом процессе, должна осознать и заявить себя как группа, сформулировать и транслировать позицию, а также степень своей готовности эту позицию отстаивать и продемонстрировать свою численность. В ситуации, когда механизмы представительной демократии не работают, **самым сложным становится не столько заявление позиции** (для этого новые медиа создают достаточно инструментов), **сколько предоставление сторонникам возможности присоединиться и «пересчитаться»,** причем желательно таким образом, чтобы это не было использовано против них.

[6] Pitkin H. The Concept of Representation. Los Angeles: University of California Press, 1967.

Опираясь на предложенную Альбертом Хиршманом классификацию форм реакции индивидов на возникающие в коллективах проблемы, выделим три новых стратегии репрезентации, построенные на голосе и уходе[7].

[7] Хиршман А. Выход, голос и верность: реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009.

1. Стратегия голоса в новых средах: присоединиться и пересчитаться

Самое сложное в этой ситуации для любой группы интересов — **это оценить и показать свою численность. Ее нужно продемонстрировать и органам власти, и другим гражданам, а в первую очередь — собственным участникам.** Известно, что люди охотнее присоединяются к кампаниям, в которых участвуют много других людей, и легче озвучивают позицию, с которой уже выразили согласие многие (особенно если речь идет об их собственном окружении, а не о незнакомцах в интернете). Другой важный фактор — возможность познакомиться с единомышленниками в процессе выражения мнения.

Старый и привычный способ решить эту задачу — **уличные манифестации.** В начале 2021 г. наблюдались манифестации по всей стране, которые стали рекордными в новейшей истории по охвату (198 городов России) и сопоставимыми с акциями 2011 г. по численности (по разным оценкам, от 160 до 250 тысяч человек в течение одного дня). **Эффективность такой формы снижается,** когда органы власти легко повышают уровень насилия на улицах и так же легко, под предлогом карантинных мер, меняют правила игры в сторону их ужесточения.

Впрочем, существенно, что **акции 2021 г. сопровождались угрозами насилия в отношении протестующих со стороны силовых структур — но это не помешало рекордной явке.** Запрос на возможность подать свой голос столь высок, что даже растущий риск репрессий не может остановить рост массовости уличных акций. Манифестации для многих по-прежнему выглядят наиболее естественным способом репрезентации в условиях закрытых формальных каналов.

Другой испытанный способ — **открытые коллективные письма.** Он также активно используется, однако при текущем уровне конфронтации между элитами и гражданским обществом тоже теряет былую эффективность, если только письма не набирают беспрецедентное количество подписантов. Ставки здесь растут в геометрической прогрессии, но и способность к мобилизации участников в эпоху соцсетей также возрастает. **Существенные изменения привнесло появление специальных платформ для сбора подписей.** Приведем в пример известную платформу Change.org, начавшую работать в России в 2012 г. и к концу 2019 г. набравшую здесь почти 15 млн пользователей. В течение 2019 г. она собирала около миллиона русскоязычных подписей в месяц[8]. Существует ничем не подтвержденное поверье, что петиция, набравшая 100 000 подписей на Change.org, неминуемо попадает в поле зрения органов власти и влияет на принятие политических решений[9].

[8] Данные предоставлены представителями платформы. Данные за 2018 г. доступны в сети: «Change.org в мире: победы и достижения 2018 года».



[9] Вероятно, речь идет о какой-то методичке по мониторингу настроений в интернете в одном из ведомств, поставляющих подобную информацию лицам, принимающим решения.

То же можно сказать и о **поручительствах и письмах в суд в поддержку отдельных фигурантов политических репрессивных дел** (см. кейс Егора Жукова в 2019 г.). Каждое отдельное письмо такого рода теряет в эффективности, однако массовые сетевые компании раз за разом создают беспрецедентные цифры поддержки и часто не только помогают облегчить участь отдельного обвиняемого, но и привлекают общественное внимание к проблемам, которые он репрезентирует.

Отдельно отметим письма от **профессиональных корпораций,** распространившиеся в 2019 г. Традиционно голос профессионального сообщества ценится больше, чем голоса случайных граждан. Для профессионалов, лишенных возможности объединяться в профессиональные союзы и ассоциации (те и другие чаще всего захвачены лояльными государству бюрократами), — это шанс публично представить свою позицию и свои интересы. В то же время **результатом такого жеста становится усиление профессиональных сообществ.** Ведь репрезентация обладает возвратным эффектом и не только отображает уже существовавшие сообщества, но укрепляет и даже производит сообщества, прежде бывшие слабыми и неорганизованными.

2. Стратегия опосредованного голоса: рублем и участием

26 октября 2018 г. мировая судья вынесла журналу The New Times **самый большой штраф в истории российских СМИ[10] — 22 250 000 рублей.** После того как его редактор Е. Альбац объявила сбор средств на уплату этого штрафа, многие (включая людей, опытных в фандрайзинге в интернете) комментировали этот поступок как жест отчаяния: было понятно, что отпущенных по закону двух месяцев не может хватить на сбор такой огромной суммы, да еще на такую политически нагруженную цель. Однако, **к общему удивлению, необходимая сумма была собрана за 4 дня.** Итоговая сумма на пять с лишним миллионов превысила требуемую, что дало журналу возможность не только откупиться от штрафа, но и продолжать деятельность. Половина присланных пожертвований не превышала 600 рублей, **среднее пожертвование составило примерно 1000 рублей.** Этот эпизод продемонстрировал: **жертвуя средства на то или иное дело, российские граждане** не только поддерживают интересный им вид деятельности (прежде речь, как правило, шла о благотворительности или о решении острых социальных проблем), но и **выражают публичную поддержку той или иной идеи, а также обеспокоенность определенной проблемой[11].** Бурный рост «аполитичной» благотворительности идет в России с середины нулевых годов — и вот теперь привычка участвовать в сборах переросла в осознание, что и собранные в итоге суммы, и численность жертвователей дают участникам политический голос, заставляют считаться и с массовостью участия, и со степенью обеспокоенности участников. В течение 2019 г. неоднократно удавалось собрать деньги на поддержку самых разных проектов — социальных и политических. В 2020 г. присоединились и общественные проекты, направленные на смягчение эффектов эпидемии. Стоит напомнить, что важное место среди категорий россиян, лишенных репрезентации, занимают молодые и самостоятельно зарабатывающие горожане. У них нет веры в выборы, и **порой они не готовы рисковать на уличных акциях, но зато вполне готовы финансово поддерживать те проекты, в которых видят надежду на представительство** своих интересов.

[10] Альбац Е. Как вы спасли The New Times. The New Times. 31.12.2018.



[11] Например, отсутствие помощи для детей с редкими болезнями или провалы государства в борьбе с лесными пожарами.

То же можно сказать и о волонтерских проектах: массовое личное участие не только дает возможность повлиять на проблему в режиме «малых дел», но и привлекает к ней общественное внимание. Одним из первых таких проектов стало массовое волонтерское движение в детских домах, которое помогло существенно оздоровить обстановку в них, расшевелило и руководство собственно домов, и опеку, а также ввело в общественную повестку дня тему домашнего устройства детей.

Волонтерские проекты отличаются от простых денежных сборов тем, что **вдобавок повышают открытость тех учреждений и систем,** с которыми приходится иметь дело. Чем больше мы знаем о ситуации в закрытых организациях, будь то детский дом, ПНИ или тюрьма, тем меньше способны закрывать глаза на то, что там происходит. Напомним: репрезентировать — значит, сделать присутствующим то, что прежде было скрыто. Так что эффект от такого рода разоблачений связан как раз с тем, что они получают представительство.

Ответные действия со стороны государства во многих подобных случаях предсказуемо сочетают в себе несколько большую открытость к решению проблем со стремлением вернуть себе прежнюю комфортную закрытость: взять волонтерскую деятельность (и денежные трансакции) под контроль и создать новую запретительную нормативную базу — то есть лишить незащищенные группы репрезентации, вновь сделать их незаметными.

Количество просмотров, «лайков» и «дислайков» в соцсетях, перепосты и тэги, популярные мемы, расходящиеся по сети, — все это становится мерилом обеспокоенности граждан, поддержки или возмущения, адресованным тому или иному деятелю или проблеме. **Цена мнению, выраженному в интернете, невысока, но когда речь идет о сотнях тысяч и миллионах мнений, их совокупный вес оказывается весьма значительным.**

3. Голос и уход: делать невидимое видимым

Такое же свойство делать политически невидимое видимым и общественно значимым имеют и **«вирусные» кампании в соцсетях.** Они **выводят в зону публичного темы, которые прежде не проговаривались и оставались в тени.** Так, прозвучавшая в России мировая кампания #Me_too, а вслед за ней — охватившая уже российский интернет #я_не_боюсь_сказать привлекли внимание к проблемам домогательств и унизительному отношению к женщинам. А потом, по аналогии,

высветили формы унижения и злоупотребления (далеко не только сексуального, как выявила дискуссия), нарушения базовых прав в отношении женщин, молодых сотрудников и просто подчиненных, детей, пациентов, студенток и студентов — собственно, везде, где присутствуют отношения власти. Эта дискуссия повлекла за собой пересмотр внутренних политик во многих организациях. Вынос информации о негативных практиках за пределы закрытых структур (госучреждения, бизнеса, социальной организации) становится действенными способами репрезентации общественных проблем и возвращения голоса группам, которые страдают. Это оказывается особенно эффективным, когда сопровождается видеофиксацией или личной историей — то и другое делает репрезентацию более наглядной и конкретной.

До сих пор речь шла о формах, которые дают «голос» неуслышанным социальным группам или отдельным проблемам. Нужно сказать несколько слов и о стратегиях «ухода», также обретающих политическое звучание. Так, независимые просветительские проекты и прежде довольно часто встречали сопротивление со стороны органов властей, озабоченных распространением «оппозиционной» учености, но сами по себе не становились средством выражения определенной позиции. Теперь же такой проект, как «Свободный университет», ассоциация бывших и нынешних преподавателей вузов, созданная с целью распространения знаний за пределами забюрократизированной университетской среды, привлек к ситуации в российском высшем образовании больше общественного внимания, чем множество критических статей и деятельность слабеньких университетских профсоюзов.

Точно так же и общественные проекты, уже обсуждавшиеся выше, все чаще не только решают ту или иную проблему, но и высвечивают, делают заметными провалы государства. Благотворительные организации становятся глашатаями этих проблем в общественном поле, пропагандистами лучших образцов, а также экспертами по ним. К их помощи часто (особенно в неполитических областях) вынуждено прибегать и государство — наиболее успешными в этом плане оказываются организации, оказывающие помощь больным, бездомным, людям в трудной жизненной ситуации[12].

[12] Язневич Е. и др. Профессиональная благотворительность в развитии: участие населения, 2020.

Перспективы

Предсказуемым образом, как только какая-то форма позволяет репрезентировать некую политическую позицию, на нее начинается атака по контрольно-правоохранительной линии. Государство как в лице своих руководителей, так и в лице низовых сотрудников госорганов и бюджетных организаций, вполне осознало политическую значимость «неполитических» ассоциаций и движений и оказывает сопротивление их развитию в публичном поле. Это происходит даже в тех случаях, когда государство одновременно принимает от их формально-организационного ядра помощь и экспертизу в поле профильной деятельности.

Сюда нужно отнести не только прямые правоохранительные атаки на «нежелательные организации», но и, например, усиление контроля над микроплатежами, отслеживание поведения граждан в интернете с привлечением персонала школ, университетов, организаций-работодателей.

Можно указать на четыре общих тенденции.

1. Усиление репрессивности политического режима и углубление контроля на микроуровне заставляют общественно активных граждан **все время искать новые формы самоорганизации и саморепрезентации.** Такие формы **должны наилучшим способом сочетать в себе видимость, доступность для присоединения и одновременно определенную «анонимность» или распределенную ответственность.** На фоне глобального дрейфа в сторону новых форм репрезентации государственное давление вынуждает граждан изобретать все более современные и прогрессивные институты представительства[13].

[13] Это видно в том числе по реакции элит. Сегодня значимость тотального доминирования в органах власти снижается, так что приходится вкладывать солидные средства в счетчики просмотров и «лайков».

2. **Эффективность уличной политики существенно подорвана** повышением цены участия — **однако граждане оказываются способными на участие в долгосрочных кампаниях,** а не только в разовой акции.

3. **Уязвимость организаций больше не означает автоматически организационной слабости движений и сообществ.** Сетевые формы организации позволяют удержать связи между единомышленниками там, где иерархические отношения в новых условиях оказываются слишком хрупкими.

4. **Сдвиг общей повестки от традиционно классовой и (анти)националистической к гендерной и (анти)инклюзивной тематике** потребует от движений, претендующих на репрезентацию, выработки не только более или менее консистентных позиций по этим новым для публичной повестки вопросам, но и новых форм деятельности, которые адекватно отражали бы эти позиции.



Роман Бевзенко
юрист, кандидат юридических наук



Юлия Галямина
политик, лингвист, кандидат филологических наук, член оргкомитета Земского съезда



Аркадий Любарев
юрист, кандидат юридических наук, председатель Межрегиональной общественной организации «Экспертный форум "Законы о выборах – для избирателя"»



Кирилл Рогов
политолог, вице-президент фонда «Либеральная миссия»



Виталий Черников
политолог, руководитель Калужского регионального отделения РАПН



Андрей Бузин
юрист, кандидат физико-математических наук, кандидат юридических наук, член Совета Общероссийского движения «Голос»



Александр Кынев
политолог, кандидат политических наук, эксперт фонда «Либеральная миссия»



Элла Панеях
социолог, кандидат социологических наук, лауреат премии Либеральная миссия в категории «Публицистика» 2020 года



Никита Савин
политолог, кандидат политических наук



Григорий Юдин
социолог, философ, кандидат философских наук, профессор Московской высшей школы социальных и экономических наук



Под редакцией:
Григорий Юдин, Юлия Галямина

Литредактура:
Татьяна Козак

Корректура:
Марианна Краминова

Иллюстрации:
Дана Марасинова

Макет, верстка, препресс:
Валентин Вознесенский

ЗЕМСКИЙ СЪЕЗД 2021